



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

EXPEDIENTE:	110010324000 2017 00474 00
DEMANDANTE:	GUILLERMO RIVERA FLÓREZ
DEMANDADO:	CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD
REFERENCIA:	DECIDE SOBRE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA

Se encuentra al despacho la demanda presentada por el señor Guillermo Rivera Flórez, quien actuando en su condición ciudadano y de Ministro del Interior, y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), solicita se declare la nulidad del acto administrativo verbal proferido por el Presidente del Senado de la República, doctor Efraín Cepeda Sarabia, el día 6 de diciembre de 2017, por medio del cual se negó la remisión del Acto Legislativo 017 de 2017 - Cámara y 05 de 2017 - Senado, a través del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026, para su promulgación y posterior control constitucional.

Con anterioridad a proveer sobre la admisión de la demanda, este despacho considera pertinente realizar algunas precisiones en relación con la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del

Expediente:	110010324000 2017 00474 00
Actor:	GUILLERMO RIVERA FLOREZ
Demandado:	CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Medio de control:	Nulidad

presente proceso. Lo primero que debe advertirse es que el Acto Legislativo 1º de 7 de julio de 2016¹, adicionando un artículo nuevo a la Carta Política, estableció un procedimiento legislativo especial con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del «[...] *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* [...]», cuyas reglas se encuentran precisamente en el artículo 1º de ese Acto Legislativo, en la siguiente forma:

«[...] El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas: [...] a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera [...] b) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la Paz tendrán trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el Orden del Día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él [...] c) El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo, deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto procederá esta fórmula: “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*” [...] d) El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras [...] e) Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza [...] f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días. [...] g) Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta; [...] i) Todos los proyectos y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias [...] k) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Las Leyes Estatutarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para

¹ «[...] Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera [...]»

Expediente:	110010324000 2017 00474 00
Actor:	GUILLERMO RIVERA FLOREZ
Demandado:	CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Medio de control:	Nulidad

leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados [...] En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República [...]».

De acuerdo con las reglas previstas en el artículo 1º del Acto Legislativo 1º de 2016, en particular el literal k), los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial tendrían control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia.

Para las leyes estatutarias dicho control de constitucionalidad sería previo, conforme al artículo 153 de la Carta Política, y tratándose de los actos legislativos, dicho control estaría limitado a los vicios de procedimiento en su formación. De acuerdo con la precitada disposición y con fundamento en el numeral 1º del artículo 241 de la Constitución, la competencia para revisar los vicios que se hubieran presentado en el trámite de formación del acto reformativo de la Constitución, le corresponde a la Corte Constitucional.

Sin embargo, en el presente caso no es posible afirmar que el conocimiento de la presente controversia le corresponde a la Corte Constitucional, toda vez que el proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 - Cámara y 05 de 2017 - Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026, no se convirtió en acto reformativo de la Carta Política, lo cual se contrapone a las normas precitadas que parten del supuesto consistente en que para que opere el control automático y único de constitucionalidad, se requiere que el acto legislativo haya entrado en vigencia, cuestión que no ocurrió. En consonancia con lo consignado, la Corte Constitucional, mediante comunicación dirigida al Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, manifestó que *«[...] luego de analizado el escrito en sesión de la Sala Plena del 12 de diciembre de los corrientes, se concluyó, por mayoría, que este Tribunal todavía no tiene competencia para activar el control automático y único de constitucionalidad establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016, artículo 1o., literal k [...]»*.

Expediente:	110010324000 2017 00474 00
Actor:	GUILLERMO RIVERA FLOREZ
Demandado:	CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Medio de control:	Nulidad

Descartada la competencia de la Corte Constitucional para efectos de activar el control automático de constitucionalidad respecto previsto en el Acto Legislativo 1º de 2016, debe determinarse, entonces, si esta jurisdicción es competente para resolver la presente controversia. En tal sentido se advierte que conforme al artículo 104 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conoce de los siguientes procesos:

- «[...] 1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.
2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.
3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.
4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.
5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.
6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.
7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado [...]
- »

Corresponde determinar, en esta etapa introductoria del proceso, si la declaración realizada por el Presidente del Senado de la República, Efraín Cepeda Sanabria, el día 6 de diciembre de 2017, constituye o no un acto administrativo cuya juridicidad pueda ser evaluada por esta jurisdicción. De un lado, la doctrina y las decisiones judiciales proferidas por esta Corporación han aceptado la posibilidad de que se dicten actos

Expediente:	110010324000 2017 00474 00
Actor:	GUILLERMO RIVERA FLOREZ
Demandado:	CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Medio de control:	Nulidad

administrativos verbales. Al respecto, esta Sala, en providencia de 31 de julio de 2014², Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala, destacó:

«[...] La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en indicar que no hay solemnidad que indique que los actos administrativos deban ser plasmados por escrito, pues en algunas ocasiones se profieren de manera verbal, provocando eso sí, efectos jurídicos sobre el administrado, ello implica entonces que se hace necesario romper el paradigma de los medios escritos, pues si bien es “*más fácil*” probar su existencia, un acto administrativo verbal produce los mismos efectos que uno escrito.

Se debe aclarar que para efectos del control legal de los actos administrativos verbales es indispensable probar su existencia, a través de cualquiera de los medios tecnológicos con los que se cuenta hoy en día.

Si se entiende que en el devenir diario, la administración puede proferir actos administrativos verbales que por el sólo hecho de su publicación o ejecución producen efectos jurídicos, debe aceptar su existencia, notificación o publicación pueden ser objeto de otros medios de prueba distintos al medio escrito [...]».

Por otro lado, cabe indicar que el pronunciamiento realizado por el Presidente del Senado de la República, el día 6 de diciembre de 2017³, constituye la respuesta a las peticiones elevadas por el Ministro del Interior, Guillermo Rivera Flórez, los días 30 de noviembre (folios 23-25, Cuaderno Principal) y 4 de diciembre de 2017 (folios 26-27, Cuaderno Principal), en las cuales le solicitó remitir el Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 - Senado, 017 - Cámara, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026, toda vez que, en su concepto, el mismo

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00338-01. Actor: HECTOR FABIO USECHE DE LA CRUZ Y OTRO. Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA y OTROS. Referencia: APELACION AUTO – MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

³ Fue aportado a la demanda un disco compacto que contiene un archivo de audio que corresponde al pronunciamiento del Presidente del Senado en el que considera improcedente lo pretendido en las peticiones presentadas por el Ministerio del Interior y el Senador de la República Roy Barreras.

Expediente:	110010324000 2017 00474 00
Actor:	GUILLERMO RIVERA FLOREZ
Demandado:	CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Medio de control:	Nulidad

había sido aprobado. Nótese, entonces, que dicho pronunciamiento se dio al amparo del ejercicio del derecho de petición regulado en el Título II del CPACA y no en razón del trámite legislativo regulado, principalmente, en el Acto Legislativo 1 de 2016.

Adicionalmente, debe indicarse que dicho pronunciamiento se dio en virtud de la función propia de los presidentes de las Cámaras Legislativas, señalado en el artículo 43 de la Ley 5 de 1992, norma que dispone: «[...] *ARTÍCULO 43. Funciones. Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones: [...] **4. Cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo** [...]*». En el caso que nos ocupa, precisamente el cuestionamiento se formuló respecto de la aplicación de los artículos 116 y 117 de la Ley 5 de 17 de junio de 1992⁴, lo que significa que nos hallamos en presencia de una función típicamente administrativa. Por lo anterior y siendo el precitado pronunciamiento una declaración unilateral de una autoridad, proferida en ejercicio de función administrativa, que produjo un efecto jurídico directo y definitivo consistente en negar la remisión del precitado proyecto de acto legislativo para su promulgación y control constitucional, es claro que estamos ante la presencia de un acto administrativo, susceptible de ser controlado por esta jurisdicción, de acuerdo con lo previsto en el artículo 104 del CPACA⁵.

Así pues, por ajustarse a lo previsto en los artículos 161 a 166 del CPACA, se admite la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad presentó el ciudadano y Ministro del Interior, doctor **GUILLERMO RIVERA**

⁴ «[...] "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes" [...]

⁵La doctrina define acto administrativo en la siguiente forma: «[...] *Acto administrativo en Colombia es toda declaración unilateral proferida en ejercicio de la función administrativa o que, a falta de esa función, el Constituyente o el legislador ha asignado su control a la jurisdicción contencioso administrativa, que produce efectos jurídicos directos o definitivos, generales o particulares [...]*». BERROCAL GUERRERO, Luís Enrique. MANUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO (2016). MANUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Bogotá. Librería Edicionesl del Profesional LTDA. Páginas 65-66.

Expediente:	110010324000 2017 00474 00
Actor:	GUILLERMO RIVERA FLOREZ
Demandado:	CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Medio de control:	Nulidad

FLÓREZ, con el fin de obtener la nulidad del acto administrativo verbal proferido por el Presidente del Senado de la República, el día 6 de diciembre de 2017, a través del cual se negó la remisión del Acto Legislativo 017 de 2017 - Cámara y 05 de 2017 - Senado, a través del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026.

En consecuencia, se dispone:

- a). **NOTIFÍQUESE** la presente providencia por estado a la parte actora en la forma indicada en el artículo 201 del CPACA.
- b). **NOTIFÍQUESE** personalmente al **PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**, en la forma prevista en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso - CGP.
- c). **NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, conforme lo dispone el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del CGP.
- d). **NOTIFÍQUESE** personalmente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme lo dispone el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del CGP.
- e). **PÓNGASE** a disposición de la entidad demandada, del Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, una copia de la demanda y sus anexos.
- f). **REMÍTASE** inmediatamente, y a través de servicio postal autorizado, a la entidad notificada, el Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, copia física de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio de la demanda.

Expediente: 110010324000 2017 00474 00
Actor: GUILLERMO RIVERA FLOREZ
Demandado: CONGRESO DE LA REPÚBLICA -
PRESIDENTE DEL SENADO DE LA
REPÚBLICA
Medio de control: Nulidad

g). De conformidad con el artículo 172 del CPACA, córrase traslado de la demanda por el término de treinta (30) días para que la parte demandada, al Ministerio Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los demás intervinientes puedan contestar la demanda, puedan proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y, en si es del caso, presentar demanda de reconvención. El plazo correrá de conformidad con lo previsto en los artículos 199, modificado por el artículo 612 del CGP y 200 del CPACA.

Dentro de dicho término, de conformidad con el párrafo 1º del artículo 175 del CPACA, **exhórtese** a la entidad demandada para que allegue los antecedentes administrativos correspondientes a los actos administrativos acusados.

h). **TÉNGASE** como parte demandante al ciudadano **GUILLERMO RIVERA FLÓREZ**.

i). **TÉNGASE** como parte demandada al **CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado