

589

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil doce (2012)

Ref.: 110010324000201200220 00
AUTORIDADES NACIONALES
Actora: ANDREA VALENTINA FAJARDO
GÓMEZ

Se decide sobre la admisión de la demanda con solicitud de suspensión provisional que, en ejercicio de la acción consagrada en el numeral 2° del artículo 237 de la Constitución Política, instaura en nombre propio la ciudadana ANDREA VALENTINA FAJARDO GÓMEZ, contra el Decreto 1351 de 2012 (25 de junio) *"por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias"*.

I. ACTO ACUSADO

Corresponde al Decreto 1351 de 2012 (25 de junio), cuyo texto, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 48.472 de 2012 (25 de junio), es el siguiente:

"MINISTERIO DEL INTERIOR

DECRETO NÚMERO 1351 DE 2012
(25 JUN 2012)

Por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 138 y 200 numeral 2 de la Constitución Política

CONSIDERANDO

Que corresponde al Gobierno en relación con el Congreso convocarlo a sesiones extraordinarias.

Que el Presidente de la República recibió procedente del Congreso el oficio del pasado 20 de junio de 2012, con el cual se remite el proyecto de Acto Legislativo 007/11 Senado-143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11 Senado "por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones", con el fin de que proceda a su promulgación.

Que el Gobierno estimó que debía abstenerse de tramitar dicha promulgación y, en su lugar, devolver con objeciones al Congreso el proyecto respectivo, toda vez que en el trámite de sus disposiciones y en el contenido de las mismas se observan serias deficiencias jurídicas y de conveniencia que atentan contra el orden constitucional y la seguridad jurídica de los colombianos.

Que el ejercicio de las funciones propias del Jefe de Estado está orientado por el compromiso ineludible de acatar, respetar y hacer cumplir la Constitución y, con ello, de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta. Este compromiso se evidencia en el ejercicio de sus funciones autónomas, pero también en el cumplimiento de los deberes que involucran a otras autoridades públicas. No por otro motivo el artículo 113 de la Constitución advierte que los "diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines". Preservando el ámbito de las competencias de las distintas autoridades públicas, es deber del Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales" cumplir y hacer cumplir los preceptos de la Constitución Política.

Que en el día de hoy, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley 58 de 1992, el Gobierno ha procedido a publicar en el Diario Oficial el texto de dichas objeciones.

Que ninguna norma de la Constitución prohíbe de manera explícita la presentación de objeciones gubernamentales contra actos legislativos.

Que, el artículo 227 de la Ley 58 de 1992 señala que «Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia.». Por lo cual, si la objeción prevista expresamente para los proyectos de leyes compatible en el procedimiento de aprobación del acto legislativo, entonces su aplicación es legalmente admisible.

Que el artículo 138 de la Constitución Política dispone que el Congreso de la República se reunirá en sesiones ordinarias o extraordinarias, pero en modo alguno limita la naturaleza de las materias o asuntos de que puede ocuparse en una u otra clase de sesiones.

Que el artículo 375 de la Carta dice que el trámite de los actos legislativos tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, lo cual, respecto del Acto Legislativo "por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones" ya se cumplió.

Que el trámite de objeciones es un procedimiento distinto del de aprobación del acto legislativo, respecto del cual no opera la limitación a que se refiere el artículo 375 constitucional.

Que se hace necesario que el Congreso de la República examine prontamente las objeciones que han sido publicadas, a fin de que tanto las autoridades públicas como los ciudadanos conozcan el destino de la reforma constitucional que a todos interesa y concierne, y tengan certeza jurídica sobre la reforma constitucional.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Convócase al Honorable Congreso de la República a sesiones extraordinarias desde el día 27 hasta el día 28 de junio del año 2.012.

ARTÍCULO SEGUNDO. Durante el período de sesiones extraordinarias señalado en el artículo anterior, el Honorable Congreso de la República se ocupará exclusivamente de examinar las objeciones presidenciales que han sido presentadas al proyecto de Acto Legislativo 007/11 Senado-143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 Y 13/11 Senado "por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO TERCERO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D .C., a los

EL MINISTRO DEL INTERIOR

FEDERICO RENGIFO VÉLEZ

EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO"

II. CONSIDERACIONES

La acción incoada es la de nulidad por inconstitucionalidad instituida en los artículos 237, numeral 2) de la Constitución Política y 97, numeral 7° del Código Contencioso Administrativo.

Una vez repartida la demanda, la magistrada sustanciadora solicitó al Presidente de la Corporación la convocatoria extraordinaria a la Sala Plena de

lo Contencioso Administrativo, a fin de que ella asumiera el conocimiento del presente proceso desde el auto admisorio, dada su importancia jurídica e innegable trascendencia social.

En la sesión del 17 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decidió no asumir el presente asunto desde este momento sino atenerse a lo dispuesto en el artículo 97, numeral 7, del C.C.A. según el cual:

"La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales:

(...)

7. De las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que se promuevan contra los Decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional, cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y que no obedezca a función propiamente administrativa,

(...)

En estos procesos la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Consejeros de la Sección respectiva según la materia y el fallo a la Sala Plena".

En la misma sesión, la Magistrada sustanciadora presentó a los demás Magistrados, por intermedio del Presidente de la Corporación, un escrito mediante el cual manifestó en forma expresa su renuncia a cualquier beneficio derivado de la reforma constitucional en relación con el aumento del período de los magistrados, en el eventual caso de que esta reforma entrara en vigencia en virtud de alguna de las demandas interpuestas en su contra.

2.1. Competencia del Consejo de Estado.

Previo a la admisión de la demanda, se estudiará la competencia del Consejo de Estado para conocer de esta acción de nulidad por inconstitucionalidad que recae sobre un acto administrativo expedido por el Presidente de la República, mediante el cual se convoca a sesiones extraordinarias al Congreso de la

República para el estudio de objeciones formuladas en relación con un acto de reforma a la Constitución Política.

El artículo 237 de la Constitución Política consagra como atribución del Consejo de Estado, entre otras, la contenida en el numeral 2) que dice:

“Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”.

La Constitución Política establece de manera taxativa la competencia de la Corte Constitucional en el artículo 241 que consigna:

*“Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, **en los estrictos y precisos términos de este artículo**. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:*

- 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos **contra los actos reformativos de la Constitución** cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.*
- 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.*
- 3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.*
- 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*
- 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150, numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.*
- 6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.*
- 7. Decidir definitivamente sobre la constitucional de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.*
- 8. Decidir definitivamente **sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales**, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*
- 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.*

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario, no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

11. Darse su propio reglamento”

Dentro de esta competencia taxativa, corresponde a la Corte Constitucional como una de sus funciones, la de conocer de las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los **actos reformativos de la Constitución**, cualquiera que sea su origen.

El Título XIII de la Carta consagra las normas relativas a la reforma de la Constitución. Así, el artículo 374 dispone que la Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

No cabe duda que el acto legislativo “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, fue una reforma constitucional adelantada por el Congreso de la República cuyo trámite está previsto en el artículo 375 cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 375. Podrán presentar proyecto de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del congreso, el veinte por ciento de los concejales y de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

*El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos **ordinarios y consecutivos**. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara.*

En ese segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”.

El propio Decreto 1351 de 25 de junio de 2012 que se demanda, consigna:
“Que el Presidente de la República recibió procedente del Congreso el oficio del

pasado 20 de junio de 2012, con el cual se remite el proyecto de Acto Legislativo 007/11 Senado-143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11 Senado "por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones", con el fin de que proceda a su promulgación".

El proyecto de acto legislativo cumplió entonces con todo su trámite constitucional y fue aprobado en los ocho (8) debates constitucionales quedando pendiente únicamente su publicación para entrar a regir, lo cual aparece reiterado en las consideraciones del acto demandado cuando dijo:

"Que el artículo 375 de la Carta dice que el trámite de los actos legislativos tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, lo cual, respecto del Acto Legislativo "por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones" ya se cumplió."

No se está definiendo en esta providencia la validez constitucional del acto de convocatoria sino la competencia del Consejo de Estado para conocer de la demanda de nulidad por inconstitucionalidad incoada en su contra.

Es importante señalar que este caso es sustancialmente distinto del decidido mediante sentencia de Sala Plena del 16 de febrero de 2010, en la cual se declaró la falta de competencia del Consejo de Estado para conocer de la acción de nulidad instaurada contra el Decreto 4742 de 2008, mediante el cual se convocó a sesiones extraordinarias al Congreso de la República en los siguientes términos:

" Decreto 4742 de 2008

(Diciembre 16)

Por el cual se convoca al Congreso de la Republica a sesiones extraordinarias.

El Presidente de la Republica

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 138 y 200 numeral 2° de la Constitución Política y,

CONSIDERANDO

Que corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso, convocarlo a sesiones extraordinarias para darle continuidad al procedimiento legislativo de proyectos de Ley prioritarios para el país que deben ser considerados en las sesiones de las Comisiones y Plenarias de ambas Cámaras del Congreso de la República,

DECRETA

(...)

*"Artículo 2. Durante el período de sesiones extraordinarias señalado en el artículo anterior, el Honorable Congreso de la república se ocupará de darle trámite legislativo a los **siguientes proyectos de ley:***

(...)

Proyecto de Ley N° 138 de 2008 Cámara "por medio de la cual se convoca a un referendo Constitucional y se somete a consideración del Pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional".

Como se consignó en el fallo respectivo, se trató de una ley convocante a un referendo luego de la cual, el Congreso podía someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorporara a dicha ley, en los términos del artículo 378 de la Constitución Política.

En la referida sentencia se consignó:

"Según quedó expuesto, la Ley convocante a referendo, aun cuando presenta características especiales, debe cumplir los requisitos exigidos para que cualquier proyecto se convierta en ley, entre ellos, ser aprobada en la Plenaria en cada Cámara, de conformidad con el artículo 157 y lo dispuesto en el título XIII de la Carta Política.

(...)

Precisado lo anterior, resulta pertinente recordar que con fundamento en el artículo 378 de la Constitución Política, por iniciativa ciudadana, el Congreso inició en el año 2008 el trámite legislativo para la formación del proyecto de Ley convocante a referendo para la reforma constitucional del artículo 197 de la Constitución Política, con miras a viabilizar la reelección presidencial, proyecto identificado bajo el N° 242/Senado y N° 138/Cámara.

En cuanto concierne al proyecto en comento, debe recordarse que para el 16 de diciembre de 2008, fecha en que concluyen las sesiones ordinarias según el artículo 138 de la Constitución Política, el citado

proyecto no había sido aprobado en la Plenaria de la Cámara de representantes.

El Presidente de la República, mediante el acto acusado, convocó al Congreso a sesiones extraordinarias para que se surtiera dicho trámite y, de ese modo, concluyera el procedimiento legislativo de formación de la Ley convocante a referendo Constitucional lo que a la postre ocurrió, tras sancionarse y promulgarse la Ley 1354 de 2009 (...)

No cabe duda que en aquella ocasión, la convocatoria a sesiones extraordinarias tuvo como finalidad la de permitir la conclusión del trámite de una ley a la que le quedaba pendiente la aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes y que, por lo mismo, era inescindible de la ley misma, mientras que en el caso que nos ocupa ya el trámite del acto legislativo había concluido. Por ello se afirmó en aquella oportunidad que, *"el acto político de convocatoria en este caso hace parte inescindible del procedimiento de formación de la Ley convocante a Referendo, la cual está sometida a control automático e integral de constitucionalidad que el artículo 241-2 de la Constitución Política asigna a la Corte Constitucional"*.

Situación muy diferente fue la que se configuró en el caso sub examine, puesto que aquí la convocatoria a sesiones extraordinarias no conducía a concluir la formación de un acto legislativo porque éste ya había terminado su trámite. Así lo reconoce el propio decreto demandado cuando afirma:

"Que el artículo 375 de la Carta dice que el trámite de los actos legislativos tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, lo cual, respecto del Acto Legislativo "por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones" ya se cumplió."

Resulta claro entonces que, en este caso, la competencia para conocer de la acción de nulidad por inconstitucionalidad respecto del Decreto 1351 de 2012, por medio del cual el Presidente de la República convoca a sesiones extras al Congreso, corresponde al Consejo de Estado como lo dispone el artículo 237 de la Constitución Política, puesto que este Decreto no queda comprendido dentro de los expresamente asignados al control de la Corte Constitucional.

2.3. Admisión de la demanda.

En este orden de ideas y como la demanda reúne los requisitos formales establecidos en los artículos 137 y ss. del C.C.A., será admitida.

III. LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El artículo 152 del C.C.A. consagra como requisitos para la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos acusados en esta clase de acciones: (i) Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o en escrito separado, presentado antes de que se admitida; (ii) Que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.

En efecto, dicho artículo dispone:

“Art. 152.- Procedencia de la suspensión. Modificado. Decreto 2304 de 1989, Art. 31. El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

- 1o) Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida;
- 2o) Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud;
- 3o) Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor”.

La demandante solicita la suspensión provisional del acto, *sustentando su solicitud en la siguiente forma:*

"Respetuosamente, le solicito a los Honorables Magistrados que decreten la SUSPENSIÓN PROVISIONAL del Decreto 1351 de 2012, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- 1. El objeto del Decreto pretende cumplirse esta misma semana.*
- 2. En caso de no concederse la suspensión podría afectarse gravemente el fin de la demanda.*
- 3. La violación constitucional es protuberante, por lo cual no es en ninguna medida conveniente que el decreto siga teniendo efectos.*

Teniendo en cuenta la importancia jurídica y la trascendencia social de este proceso solicitó atentamente a los honorables Consejeros, que si lo estiman pertinente se le de prelación a esta demanda en concordancia con el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 "ORDEN PARA PROFERIR SENTENCIAS. Es obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social", y con el artículo 26 de la Ley 1285 de 2009".

De conformidad con el numeral 1º del artículo 152 CCA, la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos está supeditada a *"Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida"*. Ello entraña la obligación para quien la solicita, de expresar en la misma demanda o en un capítulo especial, las razones de la vulneración de las normas superiores que se invocan como violadas. En uno y otro caso, deben expresarse concreta y debidamente las razones para solicitarla, vale decir, el concepto de la violación y señalar cuáles son las normas superiores que se consideran manifiestamente transgredidas por los actos acusados.

En este caso, la actora no señaló en el acápite correspondiente a la solicitud de suspensión provisional, las normas superiores que considera se vulneran en forma flagrante con el acto acusado ni tampoco expresó el concepto de las violaciones manifiestas que alega, pues no señaló ni las normas, ni las razones en las que radica la infracción de normas superiores.

Es evidente, entonces, la improcedencia de la solicitud de suspensión provisional, pues no reúne los requisitos exigidos por el numeral 1° del artículo 152 del CCA.

No se accederá a la medida cautelar.

En virtud de lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

1°.- ADMÍTESE la demanda que en ejercicio de la acción nulidad por inconstitucionalidad, presenta la ciudadana ANDREA VALENTINA FAJARDO GÓMEZ, contra el Decreto 1351 de 2012 (25 de junio), expedido por el Ministro del Interior.

Para su trámite se dispone:

a) Notifíquese al Ministro del Interior, en la forma establecida en el artículo 150 del CCA. Entréguensele copias de la demanda y sus anexos.

b) Notifíquese personalmente al Procurador Delegado ante esta Corporación.

c) La parte actora deberá depositar en la cuenta 4-0070-000664-4 del Banco Agrario de Colombia, nombre "*depósitos judiciales por gastos del proceso – Tribunal Administrativo de Cundinamarca*", en el término de cinco (5) días, la suma de TRECE MIL PESOS (\$13.000) M/cte., para gastos ordinarios del proceso¹.

¹ Ley 1395 de 2010 (12 de julio), Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. [...]

Artículo 65. el numeral 4 del artículo 207 del Código Contencioso Administrativo quedará así:
4. Que el demandante deposite en el término que al efecto se le señale, la suma que prudencialmente se considere necesaria para pagar los gastos ordinarios del proceso, cuando hubiere lugar a ellos. El remanente, si existiere, se devolverá al interesado, cuando el proceso finalice.
Si dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo previsto en el inciso anterior no se acredita el pago de los gastos procesales, se entenderá que el demandante ha desistido de la demanda y se procederá en forma inmediata al archivo del expediente. (Subraya fuera de texto).

Expediente: 110010324000201200220 00
Actora: ANDREA VALENTINA FAJARDO GÓMEZ

d) Fijese el negocio en lista por el término de diez (10) días para que la parte demandada pueda contestar la demanda, proponer excepciones y pedir pruebas, y para que terceros la coadyuven o impugnen.

e) Por Secretaría, solicítese a la Secretaría General del Ministerio del Interior el envío, en el término de diez (10) días, de los antecedentes administrativos de los actos acusados.

2°. NIÉGASE la suspensión provisional solicitada.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

M.ª. Claudia Rojas Lasso
MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Consejera de Estado