



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., 5 DE DICIEMBRE DE 2019

Referencia: NULIDAD
Radicación: 110010324000 2017-00474 00
Demandante: GUILLERMO RIVERA FLÓREZ

Demandado: CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA – SENADO DE LA REPÚBLICA

Tema: CREACIÓN DE 16 CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ PARA LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN LOS PERÍODOS 2022-2026

Auto interlocutorio

La Sala decide la procedencia de dar prelación de fallo a la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo –en adelante CPACA–, fuera presentado en contra del acto administrativo verbal proferido el 6 de diciembre de 2017, consistente en negar la remisión del Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 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, para su promulgación y posterior control constitucional,

proferido por el entonces presidente del Senado de la República, doctor Efraín Cepeda Sarabia.

I.- Antecedentes

I.1.- La demanda

1.- El ciudadano Guillermo Rivera Flórez, como ciudadano y, para ese entonces, Ministerio del Interior, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, presentó demanda ante esta jurisdicción con el fin de obtener la nulidad del acto administrativo verbal proferido por el entonces presidente del Senado de la República el 6 de diciembre de 2017, consistente en negar la remisión del Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 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, para su promulgación y posterior control constitucional.

I.2.- Trámite del proceso

3.- La demanda fue admitida mediante auto de 18 de diciembre de 2018 –fol. 69 a 72, cuaderno principal–. A través de auto de la misma fecha, se negó el trámite de urgencia de la medida cautelar solicitada en la demanda y se ordenó correr traslado a la parte demandada conforme al artículo 233 del CPACA –fol.27 a 29, cuaderno medidas cautelares –.

4.- El Consejero de Estado sustanciador del proceso negó la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo acusado, mediante auto de 29 de mayo de 2018 –fol.68 a 85, cuaderno medidas cautelares –.

5.- El apoderado judicial del Senado de la República dio contestación a la demanda –fol. 93 a 145, cuaderno principal –.

6.- El 18 de marzo de 2019 se realizó la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, en la cual se reconoció a los coadyuvantes de las partes demandante y demandada y se negaron las excepciones previas formuladas por la parte demandada, decisión frente a la cual se presentó el recurso de súplica, razón por la que se ordenó la remisión al Consejero de Estado que seguía en turno a aquel que dictó la providencia –fol. 350 a 377, cuaderno principal 2 –.

7.- La Sección –excluyendo al Consejero de Estado que adoptó la decisión–, mediante auto de 15 de agosto de 2019, confirmó la decisión adoptada por el Consejero de Estado sustanciador del proceso mediante la cual denegó las excepciones previas formuladas por la parte demandada –fol. 434 a 449, cuaderno principal 3–.

8.- El 1° de noviembre de 2019 se reanudó la audiencia inicial que inició el 18 de marzo de 2019 y se procedió a la fijación del litigio, a tener como pruebas los documentos aportados por los sujetos procesales y se ordenó que por secretaría se corriera traslado a los sujetos procesales presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto en relación con la controversia.

9.- Además, en dicha audiencia indicó que *“(...) de conformidad con lo dispuesto en artículo 16 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009, modificatorio de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, y teniendo en cuenta la importancia jurídica y la trascendencia social de la controversia, el Despacho pone de presente que solicitará a la Sala de Decisión de la Sección Primera se le de prelación de fallo al proceso de la referencia (...)”* –fol. 500 a 510, cuaderno principal 3–.

10.- Los apoderados judiciales de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –en adelante ANDJE– y de la parte demandada, así como el actor –fol. 512 a 578, cuaderno principal 3– presentaron sus respectivas alegaciones de conclusión. A su turno, el agente del Ministerio Público presentó el concepto de fondo sobre la controversia –fol. 579 a 595, cuaderno principal 3–.

II.- Consideraciones de la Sala

11.- Sea lo primero señalar que el artículo 18 de la Ley 446 de 7 de julio de 1998¹ establece el deber de las autoridades judiciales de proferir las decisiones teniendo en cuenta el orden en que los expedientes hayan ingresado a los Despachos judiciales para dictar sentencia; orden que, excepcionalmente, podrá alterarse en los eventos previstos para el efecto en el ordenamiento jurídico. La norma en comento, es del siguiente tenor literal:

“(…) Artículo 18. 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.

La alteración del orden de que trata el inciso precedente constituirá falta disciplinaria. En estos casos, el Consejo Superior de la Judicatura o los Consejos Seccionales, en lo de su competencia, solicitarán al Juez o Ponente la explicación

¹ “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

pertinente para efectos administrativos y disciplinarios. El Consejo Superior de la Judicatura o los Consejos Seccionales obrarán de oficio o a petición de quienes hayan resultado afectados por la alteración del orden (...). (Negrilla y subrayado fuera del texto)

12.- Por su parte, el artículo 16 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009², modificadorio de la Ley 270 de 7 de marzo 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, dispone:

“(...) **Artículo 16.** Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

Artículo 63A. Del orden y prelación de turnos. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente.

Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación.

(...)

PARÁGRAFO 1º.- Lo dispuesto en el presente artículo en relación con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se entenderá sin perjuicio de lo previsto por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 (...). (Negrilla y subrayado fuera de texto)

13.- Así mismo, el inciso segundo del artículo 7º de la Ley 1105 de 13 de diciembre de 2006³, prevé que “sin perjuicio del trámite preferente que debe

² “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”.

dar a las acciones instituidas por la Constitución Política, **la jurisdicción de lo contencioso administrativo dará prelación al trámite y decisión de los procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación**".

14.- De las normas anteriormente transcritas, se tiene que la alteración del orden de los procesos que se encuentran para fallo, sólo es procedente en dos situaciones concretas; i) de manera oficiosa cuando se observe la importancia jurídica, la trascendencia social del asunto litigioso o cuando una entidad de carácter público que se encuentra en liquidación, tenga la calidad de parte procesal; y ii) a petición del Ministerio Público.

15.- Por lo anterior, la Sala procederá a estudiar, de manera oficiosa, la viabilidad de dar prelación de trámite y sentencia al proceso de la referencia.

16.- Cabe indicar que por medio del acto acusado, el entonces presidente del Senado de la República ordenó la no remisión del 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, en respuesta a peticiones elevadas por el actor, en su condición de Ministro del Interior, toda vez que, en su concepto, el mismo había sido aprobado.

17.- Mediante ese proyecto de acto legislativo se pretendía desarrollar uno de los puntos pactados en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en el Teatro Colón el día 24 de noviembre de 2016 –punto 2.3.6– consistente en la promoción

³ "Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones".

de la representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto armado, de lo cual se deriva la trascendencia social de la presente controversia.

18.- Se agrega que en el presente asunto se deberá abordar lo relativo a la naturaleza del acto objeto de control, la posibilidad de que el mismo sea enjuiciado en esta jurisdicción, el desconocimiento de las disposiciones de orden constitucional y legal que permiten la aprobación de proyectos de actos legislativos, la aplicación del principio de rigidez constitucional y la interpretación del reglamento del Congreso de la República, todas materias de importancia jurídica inusitada en el contexto en que fue expedido el acto acusado, esto es, el procedimiento legislativo especial para la paz.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

R E S U E L V E:

CONCEDER la prelación de fallo al proceso de la referencia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado

Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejera de Estado

HERNÁNDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES
Consejero de Estado

P(4)