

## **IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD- Existencia de otro medio de control judicial / ACCIÓN DE NULIDAD - En curso**

La parte actora, (...) pretende del Senado de la República el cumplimiento del artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, en lo referente al envío del proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2017 Cámara - 05 del mismo año Senado. (...) La Sala anticipa que no es posible abordar el estudio de fondo del presente asunto porque la acción deviene improcedente ante la existencia de otro mecanismo judicial, para procurar por la pretensión que invoca en esta sede constitucional. (...) [E]n fallo de 21 de febrero de 2019, ante la Sección Primera del Consejo de Estado se radicó una acción de nulidad en la que se somete a estudio los mismos argumentos expuestos en el presente mecanismo constitucional. (...) En conclusión, es clara la existencia del otro mecanismo de defensa judicial, al que bien pudo haber acudido el actor en procura de sus pretensiones, pues al menos en esa etapa procesal para el ponente de la Sección Primera está de por medio un acto administrativo, del cual está siendo juzgada la legalidad que denegó el envío del acto legislativo al que se alude en la acción de cumplimiento.

**NOTA DE RELATORÍA:** Con salvamento de voto del Magistrado Alberto Yepes Barreiro sin medio magnético disponible a la fecha.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2018-00888-01(ACU)**

**Actor: ALIRIO URIBE MUÑOZ**

**Demandado: SENADO DE LA REPÚBLICA**

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 15 de enero de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" que declaró la figura de cosa juzgada en el presente caso.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1. Demanda**

El señor **ALIRIO URIBE MUÑOZ** en ejercicio de la acción de cumplimiento, demandó al **SENADO DE LA REPÚBLICA**, con el fin de que se le dé plena

aplicación al artículo 196 de la Ley 5 de 1992<sup>1</sup>, en lo referente a la aprobación del proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2017 Cámara y 05 de 2017 Senado<sup>2</sup>.

## 1.2. Hechos

Como sustento fáctico de la demanda el actor señaló que:

Según el Acuerdo Final de Paz y el Acto Legislativo 1º de 2016, este debía implementarse dentro de los 12 primeros meses siguientes a su firma, razón por la cual, el Gobierno radicó el proyecto de Acto Legislativo no. 017 de 2017 Cámara y 05 de 2017 Senado.

El actor manifestó que el proyecto se aprobó con las mayorías exigidas en la plenaria del Senado de la República el 25 de julio de 2017. Posteriormente, se aprobó en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 25 de septiembre de 2017, y en la plenaria de la misma Corporación el 9 de noviembre de ese año. El informe de conciliación fue aprobado en la Cámara el 29 de noviembre, y en el Senado igualmente con 50 votos por el “sí” y 7 por el “no” el 30 de noviembre del 2017.

Señaló que el Secretario General del Senado de la República manifestó de manera errada en la sesión del 30 de noviembre de 2017, que el proyecto no fue aprobado con la mayoría legalmente exigida. Al respecto, el actor manifestó que no se tuvo en cuenta la figura de la “silla vacía” que establece que para la conformación del quórum se tiene como número de miembros la totalidad de integrantes de la Corporación, salvo las curules que no puedan ser reemplazadas como es el caso de los senadores Musa Besaile, Bernardo Elías y Martín Morales, a quienes se les aplicaba la mentada figura por haber sido suspendidos de la condición congresional.

De conformidad con lo anterior y advirtiendo que el proyecto cumplió a cabalidad con la mayoría necesaria para su aprobación en el Senado, a título de pretensiones solicitó:

“Se ordene a la Mesa Directiva del Senado de la República dar cumplimiento de manera inmediata al artículo 196 de la ley 5 de 1992, que dispone la obligatoriedad del envío del proyecto de Acto Legislativo No. 17 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 periodos 2018-2022 y 2022-2026” y envíe de manera inmediata este proyecto de acto legislativo a la Presidencia de la República para su promulgación

Como consecuencia de lo anterior ordenar a la Presidencia de la República, sino objeta el proyecto de Acto Legislativo (...) promulgar y publicar el mismo”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

<sup>2</sup> Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026

<sup>3</sup> Folio 10.

### **1.3. Actuación procesal**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" por auto del 17 de septiembre de 2018, admitió la demanda y ordenó notificar personalmente al presidente de la entidad accionada.

### **1.4. Contestación del Senado de la República**

Se advierte que su presentación fue extemporánea como se expuso en la sentencia impugnada, decisión que no fue recurrida.

### **1.5. Sentencia impugnada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" mediante sentencia del 15 de enero de 2019, declaró la configuración del fenómeno de cosa juzgada en la presente acción.

Para arribar a esa decisión, manifestó que la Sección Primera Subsección A del mismo tribunal falló dos demandas presentadas en ejercicio de la acción de cumplimiento de normas con la misma finalidad que le ocupa al presente caso.

La primera de estas la interpuso el señor Guillermo Rivera Flórez con radicado no. 25000-23-41-000-2017-01993-00. Primera instancia accedió a las pretensiones en fallo del 18 de diciembre de 2017 y ordenó remitir el proyecto de ley al Presidente de la República para su promulgación. El Senado presentó recurso de apelación, el cual, fue resuelto por la Sección Quinta de esta Corporación que revocó la decisión. Por lo cual, hasta ese momento no existía decisión judicial.

Posteriormente, el mismo ciudadano radicó otra acción contra el Senado de la República en la que solicitó el cumplimiento del artículo 196 de la Ley 5 de 1992 y en consecuencia, se ordenara enviar el proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado al Presidente de la República para su sanción y publicación. El tribunal mediante sentencia del 6 de diciembre de 2018 en esa ocasión declaró improcedente la acción y negó las demás pretensiones.

Por lo anterior, consideró el tribunal que es claro que con la sentencia proferida por el mismo cuerpo colegiado el 6 de diciembre de 2018, se configura el fenómeno de cosa juzgada puesto que las pretensiones en este caso planteadas están dirigidas a obtener el cumplimiento, entre otras, del artículo 196 de la Ley 5 de 1992 y, en consecuencia se ordenare remitir al Presidente de la República el Proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado al Presidente de la República para su sanción y publicación.

De lo anterior, analizó que se cumple la configuración de los requisitos de la cosa juzgada. Esto es, el elemento formal, puesto que hay un pronunciamiento judicial por parte de ese tribunal respecto de la solicitud de cumplimiento de lo previsto en el artículo 196 de la Ley 5 de 1992 del Senado de la República refiriendo los

mismos hechos. Y de otro lado, el elemento material, al analizarse el cumplimiento de la misma norma en ambos procesos.

Adicional a lo anterior, explicó que hay identidad de objeto, pues se busca el cumplimiento de lo previsto en el artículo 196 de la Ley 5 de 1992; de causa, porque persiguen que se remita el mismo proyecto de Acto Legislativo al Presidente de la República para su publicación y sanción; y respecto a la identidad de partes, aclaró que como cualquier ciudadano está legitimado para ejercer la presente acción en nombre de la comunidad, no es necesario la presencia de este elemento para la configuración de la cosa juzgada.

## **1.6. Impugnación**

El actor impugnó la anterior sentencia, por considerar que el tribunal debió fallar de fondo toda vez que, según él, no se configuró el fenómeno de cosa juzgada.

Como argumento de lo anterior, esgrimió que según la Sección Quinta del Consejo de Estado, dicho fenómeno opera cuando se trata de providencias ya ejecutoriadas, esto es cuando carecen de recursos, o una vez vence el término para interponerlos, lo cual no sucedió, o cuando ya fueron decididos mediante sentencia en firme.

Para el caso, manifiesta que la sentencia con radicado 2018-950-00, con base en la cual resolvió el juzgador el asunto, no se encontraba ejecutoriada, pues fue notificada el 18 de diciembre de 2018 y se impugnó el 14 de enero del año en curso, en procura de su revocatoria.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 del CPACA<sup>4</sup>, así como del Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de las “...apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”.

### **2.2. Generalidades sobre la acción de cumplimiento**

La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución

---

<sup>4</sup> “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. (...)”.

Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997<sup>5</sup>, que reglamenta esta acción, **exige como requisito de procedibilidad “la renuencia”** (artículo 8°), esto es, **haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desatendido**, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

Para que la demanda proceda, se requiere:

**a)** Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;

**b)** Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal;

**c)** Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.

### **2.3.- Norma que se solicita acatar**

Ley 5 de 1992:

**“ARTÍCULO 196. Sanción presidencial. Aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley”.**

### **2.4. Del agotamiento del requisito de procedibilidad**

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste**<sup>6</sup> y que ésta se ratifique en el

---

<sup>5</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia**. Como el accionante reclamó de la Superintendencia de

incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que "...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento"<sup>7</sup>

Sobre este tema, esta Sección<sup>8</sup> ha dicho que:

"Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>9</sup>" (Negritas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

---

Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**<sup>6</sup>. (Negrita fuera de texto)

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>8</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago.

<sup>9</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición “...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”.<sup>10</sup>

En este caso, con la demanda, la parte actora allegó escrito que radicó el 15 de marzo de 2018 en la oficina de Correspondencia del Senado, en el cual solicitó que se diera aplicación al artículo 196 de la Ley 5 de 1992. Al no recibir respuesta el accionante radicó dos escritos de reiteración al Secretario General de la entidad, el 12 de abril de 2018, y el 3 de mayo del mismo año.

De acuerdo con lo anterior, a pesar de que no se allegó respuesta de dichas solicitudes, no hay duda que previo a acudir al ejercicio de la presente acción de cumplimiento, la parte actora agotó en debida forma el requisito de renuencia, lo que impone realizar el estudio de las pretensiones de la demanda con la limitación ya expuesta.

## **2.5. De la procedencia de la acción de cumplimiento**

La parte actora, con el ejercicio de la presente acción, pretende del Senado de la República el cumplimiento del artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, en lo referente al envío del proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2017 Cámara – 05 del mismo año Senado y, en consecuencia, se “**...envíe de manera inmediata este proyecto de acto legislativo a la Presidencia de la República para su promulgación**” (Negrilla fuera de texto).

La Sala anticipa que no es posible abordar el estudio de fondo del presente asunto porque **la acción deviene improcedente ante la existencia de otro mecanismo judicial**, para procurar por la pretensión que invoca en esta sede constitucional.

En efecto, de conformidad con el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 una de las causales de improcedencia de la acción de cumplimiento es que “...el afectado

---

<sup>10</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.

tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo”, situación que es precisamente la que se presentó en este caso.

Como ya lo precisó esta misma Sala, en fallo de 21 de febrero de 2019<sup>11</sup>, ante la Sección Primera del Consejo de Estado se radicó una acción de nulidad en la que se somete a estudio los mismos argumentos expuestos en el presente mecanismo constitucional.

Se trata de la acción de nulidad No. 2017-00474-00 iniciada por Guillermo Rivera Flórez contra el Senado de la República en la cual se solicitó que:

“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”.

Dicha acción fue admitida, en Sala Unitaria, mediante providencia de 18 de diciembre 2017, en la cual se precisó que:

“...el pronunciamiento realizado por el Presidente del Senado de la República, el día 6 de diciembre de 2017<sup>12</sup>, 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 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.

(...)

...el precitado pronunciamiento [es] 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

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 21 de noviembre de 2019, Exp. 2018-00950, M.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>12</sup> 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.

acuerdo con lo previsto en el artículo 104 del CPACA<sup>13</sup> (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas para el juez de lo contencioso la negativa del presidente del Senado de remitir el Acto Legislativo para su promulgación, en su criterio, se trata de un acto administrativo pasible de control jurisdiccional.

En este punto la Sala considera oportuno aclarar que si bien mediante fallo de 16 de agosto de 2018<sup>14</sup>, en el cual se negaron las súplicas de la demanda de una acción de cumplimiento ejercida en términos similares a la presente, se afirmó que:

Si bien la entidad demandada informó que el señor Guillermo Rivera Flórez, en su calidad de Ministro del Interior, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del C.P.A.C.A., solicitó declarar la nulidad del acto 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 proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 05 de 2017 Senado, **la Sala considera que a través de dicho medio de control no se puede perseguir lo pretendido en el *sub judice*, esto es el cumplimiento del artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, con el fin de que la autoridad demandada envíe el proyecto de 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’ al Gobierno Nacional para su sanción**” (Negrilla fuera de texto).

En dicha decisión se determinó que la acción de nulidad no tenía la misma finalidad de cumplimiento, sin embargo, esa decisión se fundamentó únicamente en la demanda y su auto admisorio. Pero esta situación no es la misma que se presenta en la actualidad, pues si bien se trata del mismo proceso ordinario, es lo cierto que en ese asunto ya se fijó el litigio, en la audiencia inicial celebrada el 14 de diciembre de 2018, del cual se advierte que claramente con su ejercicio se configura la improcedencia de la acción de cumplimiento.

En efecto, revisada el acta de la audiencia inicial, se advierte que la fijación del litigio se estableció en los siguientes términos:

“...determinar si el Presidente del Senado de la República, con ocasión de la expedición del acto administrativo verbal de fecha 6 de diciembre de 2017 a **través del cual se negó la remisión del Proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 Cámara – 005 de 2017 Senado** relacionado con la creación de dieciséis (16) circunscripciones transitorias especiales para la Cámara de

---

<sup>13</sup>La 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, Luis Enrique. MANUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO (2016). MANUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Bogotá. Librería Ediciones del Profesional LTDA. Páginas 65-66.

<sup>14</sup> Rad. No. 2018-00393-01, actor. Comisión Nacional de Juristas. M.P. Alberto Yepes Barreiro de la cual salvó voto el magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio

Representantes en los períodos 2018 – 2022 y 2022 – 2026, para su promulgación y control constitucional, **llegó a quebrantar los artículos 134, inciso 3º, y 165 de la Constitución Política, así como los artículos 116, 117 y 196 de la Ley 5ª de 1992**, por cuanto presuntamente se desconocieron las mayorías que se requerían para la aprobación del acto legislativo antes mencionado”.

Así las cosas, resulta evidente que si bien en el presente asunto se pide cumplir el artículo 196 de la Ley 5ª de 1992, la finalidad última del demandante es que se “...envíe de manera inmediata este proyecto de acto legislativo a la Presidencia de la República para su promulgación”, por considerar, en síntesis, que contrario a lo dicho por presidente del Senado el mismo se encuentra aprobado, para lo cual pretende cuestionar, entre otros, la votación que al respecto se surtió, lo cual en nada dista a los argumentos y petición que serán materia de análisis en el proceso ordinario que se encuentra en curso.

En conclusión, es clara la existencia del otro mecanismo de defensa judicial, al que bien pudo haber acudido el actor en procura de sus pretensiones, pues al menos en esa etapa procesal para el ponente de la Sección Primera está de por medio un acto administrativo, del cual está siendo juzgada la legalidad que denegó el envío del acto legislativo al que se alude en la acción de cumplimiento.

Así las cosas, advirtiendo que este juez constitucional carece de competencia para pronunciarse en lo referente a la existencia o no de dicho acto administrativo, tampoco puede desconocer que está en curso un proceso judicial ordinario en el que se analizan los mismos reparos que acá se expusieron y en el cual también se alude a la no remisión del plurimencionado acto legislativo, todo lo cual sirve de fundamento a esta Sala para concluir que el presente medio de control de cumplimiento deviene improcedente.

En conclusión la sentencia impugnada será revocada para, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de cumplimiento ejercida por el señor Alirio Uribe Muñoz.

#### **FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 15 de enero de 2019, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que declaró cosa juzgada para, en su lugar **DECLARAR LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN**, por incumplir el requisito de subsidiariedad.

**SEGUNDO:** En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
**Presidente**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
**Magistrada**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
**Magistrado**  
**Salvo voto**