

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 21

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 9 de febrero de 1996

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

Informes sobre Objeciones del Ejecutivo presentadas por las Comisiones Accidentales designadas por el señor Presidente de la República

Informe de comisión accidental para estudiar las observaciones hechas por el Presidente de la República, al Proyecto de ley número 131 de 1993, "por la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990 y se derogan otras disposiciones".

El 6 de julio de 1995, el señor Presidente de la República devolvió al Presidente del Senado de la República, el Proyecto de ley número 131 de 1993 Senado, 203 de 1993 Cámara, "por medio de la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990", por razones de inconstitucionalidad de los artículos 1º y 4º de proyecto.

Argumenta el Presidente de la República que el proyecto viola los artículos 161 de la Constitución y 186 de la Ley 05 de 1992. En cuanto al artículo 161, esta comisión considera que el proyecto en ninguna forma contradice el mismo. El artículo 161 establece que cuando surjan discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que reunidas conjuntamente, preparen el texto que será sometido a discusión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de repetido el segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto.

Este procedimiento fue el que se dio y el mismo texto fue aprobado en la plenaria de Cámara y de Senado, como consta en el expediente del proyecto.

En cuanto al artículo 186 de la Ley 105, la Comisión dio cumplimiento al mismo, al conciliar los textos distintos aprobados por el Senado y la Cámara de Representantes, produciendo dos artículos, en vez de uno, para así poder conciliar las diferencias del proyecto.

Paso seguido, el Presidente de la República argumenta que el proyecto de ley contraría el artículo

359 de la Constitución Política, en el sentido de que el proyecto destina los recursos provenientes de las enajenaciones de bienes inmuebles urbanos y rurales a una destinación específica. Esta comisión no comparte los argumentos del Gobierno, en razón a que el mismo artículo 359 establece excepciones a la regla general, al permitir que se podrán hacer rentas de destinación específica, siempre y cuando estas estén destinadas para la inversión social. Los miembros de la Comisión Accidental, consideramos que los recursos que se destinarán en el artículo 1º tienen una clara destinación social. Sin garantizarles las obligaciones laborales a los trabajadores y pensionados no constituye una inversión social, ¿entonces qué es una inversión social? Así mismo, si garantizarles a los trabajadores que una empresa de explotación de sal, como único empleador de la zona, continúa funcionando no tiene sentido social, ¿entonces cuál es la que lo tiene? como consta en la Gaceta 422, estas destinaciones fueron presentadas en el proyecto de ley puesto a consideración del Congreso por el Ministro de Desarrollo.

Argumenta el Presidente de la República la inconstitucionalidad diciendo que el proyecto contradice el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 9º del artículo 150, donde se establece que las leyes que conceden autorizaciones al Gobierno deben tener origen o iniciativa del Gobierno Nacional. Como se puede constar, contrario a lo que afirma el Gobierno Nacional, el Proyecto de ley en discusión fue presentado a consideración del Congreso por el entonces Ministro de Desarrollo, doctor Luis Alberto Moreno Mejía.

Estudiadas las consideraciones de inconstitucional presentadas por el Gobierno Nacional, esta Comisión considera que las mismas son infundadas

y por eso de conformidad con el numeral 1º, del artículo 199 de la Ley 05 de 1992 (Reglamento del Congreso) le solicitamos al Congreso que se insista en el mismo.

Eduardo Pizano de Narváez, Amylkar David Acosta Medina, Alfonso Angarita Baracaldo, Alvaro Araújo Castro.

OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 67 DE 1994 SENADO, 271 DE 1995 CAMARA

"por la cual se dictan normas sobre competencia desleal".

Hemos revisado cuidadosamente las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 67 de 1994, Senado, 271 de 1995 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre competencia desleal" y a ellas nos referiremos sobre la base de las siguientes consideraciones:

1. Cualquier norma que pretenda regular el llamado Derecho de la Competencia debe ir muy unida a la teoría económica y su permanente evolución, en la medida en que se referirá a situaciones eminentemente económicas.

2. En el caso que nos ocupa, la ley ha de tener en cuenta esa particular forma de comportamiento económico denominada "competencia", entendida como "un marco de conductas relacionadas con la producción de bienes y servicios", para tratar de tutelarla sancionando aquellas conductas "que se alejan de esa imagen, abstracta o ideal, de lo que debe ser la libre competencia"¹.

¹ Cabanellas (h), Guillermo: *Derecho antimonopolístico y de defensa de la competencia*, De. Heliasta, Buenos Aires, 1983, pág. 29)

3. De acuerdo con los lineamientos contenidos en el artículo 333 de la Constitución Política, el bien jurídico genérico tutelado es el derecho a la libre competencia económica, el cual será protegido por la ley de aquellas conductas que lo obstruyan o limiten, así como de los abusos en que puedan incurrir quienes gocen de una posición privilegiada en el mercado.

Dentro de las conductas obstructoras o limitativas de la libre competencia económica se cuentan las llamadas Prácticas Comerciales Restrictivas y los actos de Competencia Desleal, en los cuales son actores, no sólo los comerciantes definidos como tales según los lineamientos del Código de Comercio, sino todo aquel que concurra al mercado con un objetivo económico: producir, comprar, vender, intermediar.

Las actuaciones de estos sujetos se interrelacionan en el mercado, de suerte que las de unos repercuten las de otros o en sus decisiones, todo lo cual se reflejará no sólo en los márgenes de participación sino, sobre todo, en los consumidores.

Por lo tanto, una norma que pretenda regular un fenómeno de comportamiento económico como lo es la Competencia, no puede sectorizar dicho fenómeno; esto es, no puede referirse, por ejemplo, exclusiva y excluyentemente, a las relaciones productor-productor, o productor y distribuidor o proveedor y cliente o consumidor final, por la misma razón de tratarse de un fenómeno global, un fenómeno, precisamente, de mercado.

4. El proyecto de ley en comento consulta la realidad económica de interrelación de distintos sujetos en el mercado, sean comerciantes o no, en la medida en que cualquiera puede resultar afectado por un acto de competencia desleal.

Por otro lado, es claramente deducible del articulado propuesto, que se pretende proteger la libre competencia económica de aquellos actos que, por los medios utilizados, devienen en desleales a la luz de los principios de la buena fe comercial y la costumbre en los negocios; actos que, como la realidad demuestra, pueden provenir de cualquier sujeto, sin importar si está calificado como comerciante o no, sea que actúe directamente o por interpuesta persona, y cuyo fin no es otro que producir una desviación de la clientela de un competidor y, por ende, lograr un incremento de su participación en el mercado.

Análisis de las Objeciones

Para los efectos del análisis, transcribiremos el enunciado de cada objeción y nuestro concepto al respecto.

a) *"El proyecto confunde las prácticas restrictivas de la competencia con la competencia desleal"*

Es indudable que toda norma que se dicte para desarrollar efectivamente la garantía constitucional de la libre competencia económica, busca proteger a la totalidad del mercado y no sólo a un individuo concreto denominado "competidor", pretendiendo la configuración y mantenimiento de un mercado sano, libre de prácticas obstructoras, desleales, limitativas o abusivas.

El objetivo del proyecto, plasmado en el artículo 1º, es correcto desde el punto de vista económico y constitucional y cumple, así, el propósito de regular legalmente un fenómeno económico real y actual.

Ahora bien, el decir "en beneficio de todos los que participan en el mercado", no excluye al competidor individualmente considerado; antes bien le cobija, le protege, le da armas para defenderse de un acto desleal de otro que merme su clientela o le disminuya su participación en el mercado o simplemente lo saque del mismo; le da la opción de escoger un medio de defensa legal según el bien jurídico afectado por el acto desleal.

Se protege al mercado, es cierto, y así debe ser, y se protege igualmente al sujeto económico afectado por un competidor desleal, todo lo cual repercutirá en el destinatario final del aparato productivo, esto es, el cliente, el consumidor último del bien o servicio ofrecido y por cuya decisión económica pugnan los oferentes en el mercado.

b) *"La competencia desleal implica la existencia de una relación de competencia"*

Es cierto como principio, pero esa relación de competencia no exige que sus exclusivos factores sean "competidores comerciantes", por cuanto al mercado concurren distintos sujetos, aun no comerciantes, que entran a disputar las preferencias de la clientela. Así, por ejemplo, podemos mencionar a una caja de compensación que monte un supermercado, un agricultor que venda sus productos directamente y sin que medie actividad de transformación alguna, una firma de profesionales.

Nos preguntamos ante la objeción planteada: ¿una relación de competencia en la cual no todos los factores sean comerciantes, afectada por actos de competencia desleal de unos frente a otros, no quedaría cobijada por esta ley especial que debe amparar el fenómeno económico global en sí?

Repetimos que lo sancionable es el acto desleal en sí, el cual deviene en tal según los medios empleados y los fines perseguidos con el mismo, independientemente de la calidad con que concurra cada sujeto a la relación de competencia.

La objeción planteada (b) sectorizaría a la ley en forma contraria a la tendencia globalizante del mercado, con lo cual estaríamos legislando en contravía a los fenómenos económicos reales, y se dejaría de lado a la comunidad en sí misma; no olvidemos que en las normas vigentes, se alude a esa protección global del mercado, como se lee claramente en el numeral 5º del artículo 75 del Código de Comercio al considerar como constitutivos de competencia desleal "los medios o sistemas encaminados a crear desorganización general en el mercado", o en el numeral 9º ibídem cuando señala como tales "en general, cualquier otro procedimiento similar a los anteriores, realizado por un competidor en detrimento de otros o de la colectividad, siempre que sea contrario a las costumbres mercantiles".

Por último, anotamos que no es posible mirar el inciso 2º del artículo 3º del Proyecto en la forma aislada como se hace en la objeción; el fenómeno debe mirarse en forma integral, de lo cual resultará claramente que en aquellos casos en que no se dé la estricta relación de "competencia" entre comerciantes, si pueden existir actos o hechos de competencia desleal a los cuales deberá aplicárseles la ley proyectada y no de jarseles por fuera, como sugiere la objeción.

c) *"Ambito de aplicación"*

En cuanto al ámbito objetivo de aplicación de la ley a que se refiere el artículo 2º del proyecto,

anotamos que se está tomando la norma fuera del contexto de la ley la cual sancionará, obviamente, no a los medios lícitos de incrementar la participación en el mercado, sino, precisamente, a aquellos medios ilícitos que persigan el mismo fin.

En relación con la objeción al ámbito subjetivo de aplicación, particularmente al contenido del inciso 2º del artículo 3º del Proyecto, es lógico que dentro de un contexto global como el que se pretende regular, no se admitan condiciones que sectoricen el fenómeno económico; por otro lado, no es exacta la consideración según la cual "abre la puerta para demandar por esta vía a cualquier participante en el mercado", ya que hay necesariamente que tener en cuenta los aspectos objetivos que darían lugar a una acción, como, por ejemplo, el daño efectivo recibido o previsto por el acto desleal; así, cualquier participante en el mercado podría demandar por esta vía, pero si resultare afectado por un acto de competencia desleal.

En este mismo contexto, es irreal una absoluta separación entre actos de competencia desleal y prácticas comerciales restrictivas por la interrelación de las actuaciones de los sujetos que concurren al mercado.

Igualmente, son predicables respecto de la objeción analizada, los planteamientos hechos en el punto inmediatamente anterior en cuanto a que no es posible desagregar la norma e interpretar los incisos aisladamente, sino dentro del contexto general del artículo completo y de la totalidad del proyecto; de lo contrario, una expresión tomada aisladamente, perdería su sentido.

d) *"Noción de prestaciones mercantiles"*

La noción de prestaciones mercantiles no es ni confusa ni inadecuada, ya que, según la definición que se plasma en el artículo 5º del proyecto, es una forma de cobijar en una sola denominación a aquellas actividades mercantiles que pueden resultar afectadas por actos desleales de algún actor del mercado. Recordemos al respecto que el Código de Comercio no define qué son actos mercantiles, sino que enumera cuáles lo son y cuáles no; por tanto, pretendemos la utilización de un solo concepto que involucre esa gama de actividades sin necesidades de enumerarlas.

No es más, entonces, que una definición global para efectos de la ley, enunciativa y no taxativa, que amplía la referencia escueta a los productos o servicios del competidor a que aluden los numerales 1º y 2º del artículo 75 del Código de Comercio.

e) *"Prohibición general"*

Como hemos dicho anteriormente, y como es sabido a nivel doctrinal, lo censurable de los actos de competencia es su deslealtad, esto es, su ejercicio contrario a los sanos usos y costumbres mercantiles o a la buena fe en materia comercial.

Así lo señala el numeral 2º del artículo 10 bis del Convenio de París, en el cual se fundamenta el artículo 7º del Proyecto, al disponer que: "2. Constituye acto de competencia desleal todo acto de competencia contrario a los usos honestos en materia industrial o comercial".

La objeción planteada incurre, una vez más, en la falla de tomar una expresión o frase del artículo sacándola de su contexto con lo cual, lógicamente, pierde su sentido.

e) *"Imprecisión en la definición de actos de competencia desleal"*

Además de la definición genérica de actos de competencia desleal contenida en el artículo 7°, el proyecto contempla doce (12) situaciones particulares constitutivas de competencia desleal que se desarrollan con base, no sólo en la actual enumeración del artículo 75 del Código de Comercio, sino también en la proliferación de variaciones de dichas actividades en el mercado que, dado lo escueto de la enunciación del artículo 75 citado, quedan impunes pese al perjuicio que causan.

Recalcamos que son doce (12) las situaciones contempladas, de las cuales la objeción realmente se refiere a una expresión inserta en tres (3) artículos, el 11, 12 y 13, cual es "la omisión de las verdaderas"; por tanto, es excesiva la descalificación general contenida en la primera parte de la glosa aludida y tiene la misma falla anotada anteriormente de sacar del contexto general de la norma, una sola expresión.

En cuanto a la observación sobre la consideración de desleal de todo acto de comparación que omita las indicaciones verdaderas del competidor o del producto comparado, si bien es cierto que nadie está obligado a alabar las bondades de los productos, establecimientos o actividades de un competidor, también lo es que el acto de comparación o la descripción del producto o servicio ofrecido o la alusión al competidor mismo debe basarse no sólo en factores comparables, sino también reales.

Por otro lado, la omisión, según como se utilice, es una forma de mentir o de engañar, y esa omisión con fines de engaño o de descrédito del competidor la que se sanciona; no hacerlo, es permitir que prosperen prácticas indebidas que ya se están viendo en el mercado colombiano sin que autoridad alguna pueda detenerlas o sancionarlas.

La objeción comentada es, pues, exagerada y, de prosperar, dejaría sin protección frente a actos que estamos viendo día a día.

f) *"Pactos desleales de exclusividad"*

No es cierta la objeción planteada en este punto; lo contrario conduciría a segmentar la norma ante un fenómeno económico global.

Por otro lado, los pactos de exclusividad son atentatorios de los principios de lealtad en la competencia en la medida en que buscan restringir el acceso de los competidores al mercado o monopolizar la distribución de productos o servicios, lo que significa, ni más ni menos, limitar la libre competencia económica protegida por el artículo 333 de la Constitución.

Y es precisamente contra esos actos limitativos, entre otros, que debe proteger la ley al competidor, cualquiera sea su calidad, al mercado mismo y, por tanto, al consumidor final, quien tiene derecho a adquirir lo que desee y no lo que le obliguen a adquirir los vendedores, presionados a su vez en su actividad mercantil por pactos de exclusividad impuestos por un proveedor de mayor fuerza económica en el mercado.

Confluyen, inevitablemente, en el fenómeno analizado, un evento de competencia desleal con una práctica comercial restrictiva, protegiéndose así, no sólo al competidor al que los pactos de exclusividad impiden su derecho a acceder al mercado, sino igualmente al mercado mismo, el cual debe desen-

vólverse sanamente, sin interferencias, sometido simplemente a la oferta y la demanda y a las leyes que delimiten el alcance de la libertad económica cuando sean procedentes de acuerdo con la Constitución Política.

En cuanto a la derogatoria de los artículos 975 y 976 del Código de Comercio, consideramos que es conveniente dentro del marco general del proyecto y que es menos restrictiva respecto del contrato de suministro en la medida en que solamente los prohíbe cuando se encaminen a evitar el acceso de un competidor al mercado o a monopolizar la distribución, dejando los demás aspectos a la libre regulación entre las partes. Se busca, entonces, la protección del mercado, del competidor y del consumidor prohibiendo sólo los aspectos que los vulneran, pero no todos.

g) *"Legitimación activa y pasiva en procesos judiciales"*

En relación con la legitimación activa, no es cierto que el artículo 21 del Proyecto no contemple el hecho de ser beneficiario de una indemnización quien sufrió el perjuicio por el acto de competencia desleal. En efecto, la norma proyectada dispone que "...cualquier persona que participe o demuestre su intención para participar en el mercado, cuyos intereses económicos resulten perjudicados o amenazados por los actos de competencia desleal...".

Por tanto, es obvio a la luz de las disposiciones procesales que quien demande en ejercicio de las acciones contempladas en el artículo 20 del Proyecto, tendrá que demostrar el perjuicio; ello en nada demerita la legitimación en la causa que se otorga a una asociación gremial, por ejemplo, la cual puede demandar cuando resulten gravemente afectados los intereses de sus miembros, independientemente de la indemnización, por cuanto para lograr ésta, evidentemente tendrá que determinar a quién afectó el acto de competencia desleal para que prospere la acción desde este punto de vista de la indemnización. La norma, en modo alguno, elimina los presupuestos procesales que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a la glosa planteada a la legitimación pasiva, consideramos que la norma pretende hacer efectivo el principio de responsabilidad que conlleva el ejercicio de cualquier actividad empresarial, comercial o industrial. En el ejemplo planteado en la objeción, relativo a una posible acción contra publicistas o medios de comunicación, aun cuando un tanto exagerado, se olvida la inmensa fuerza que en materia comercial tienen los medios publicitarios ya que, por su conducto, se desarrolla gran parte de la competencia comercial y se llega al consumidor final; la publicidad debe ser responsable y leal y las empresas de publicidad deben conocer qué tipo de propaganda es leal o no de acuerdo con la ley, de cuyo conocimiento nadie está eximido.

No se trata, en todo caso, de plasmar una restricción a los medios de comunicación o a las empresas publicitarias, sino de exigir de cada cual su cuota de participación y responsabilidad en la obtención de un mercado sano y libre.

h) *"Disposiciones Procesales"*

Las objeciones planteadas a las figuras novedosas planteadas en el proyecto son demasiado genéricas por un lado y, por otro, no es exacto que los vacíos

deban llenarse con disposiciones de las leyes españolas, sobre todo por cuanto el artículo 26 es claro y no requiere reglamentación adicional. No es más que la práctica, con carácter urgente dada la rapidez con que se suceden los actos en el mercado, de pruebas anticipadas bajo ciertas garantías, figura de la cual podemos encontrar un antecedente en la Ley 23 de 1982 sobre Protección de Derechos de Autor.

En cuanto a la observación al inciso final del artículo 26, tampoco es aceptable en la medida en que simplemente se le deja la opción al juez de determinar el efecto de su acto según las circunstancias.

i) *"Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio"*

En relación con la remisión al Código Contencioso Administrativo para lo no previsto en el proyecto en relación con el procedimiento administrativo de investigación y sanción, éste contiene en su primera parte las normas generales en cuanto a actuaciones de la administración y los términos en los cuales deben surtirse las actuaciones, así como la figura del silencio administrativo y las sanciones a que se harían acreedores los funcionarios omisos o demorados en resolver; adicionalmente, observamos que idéntica remisión contiene el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, el cual reglamenta el procedimiento investigativo y sancionatorio que adelante la Superintendencia de Industria y Comercio en los eventos de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas.

Por tanto, no es necesaria una norma con términos perentorios distintos a los generales, la cual, por otro lado, no garantiza realmente la efectividad de los mismos.

En cuanto a la objeción de inconstitucionalidad parcial en relación con los artículos 33 a 36 del Proyecto, la aceptamos.

Proposición final

En relación con las objeciones planteadas por el Presidente al Proyecto de ley número 67 de 1994 Senado, 271 de 1995 Cámara, proponemos lo siguiente:

1. No aceptamos las objeciones de inconveniencia por las razones expuestas en la presente Ponencia.
2. Aceptamos las objeciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 33 a 36 del Proyecto.

Autor,

Hernando Estrada.

Ponente,

José Renán Trujillo.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santafé de Bogotá, D. C., diciembre 14 de 1995.

En sesión plenaria de la fecha se aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión Conciliadora al Proyecto de ley número 67 de 1994 Senado, 271 de 1995 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre competencia desleal".

Cordialmente,

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA DEL SENADO ACTA NUMERO 14 DE 1993

(abril 21)
Sesiones Ordinarias

En la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los veintiún (21) días del mes de abril de mil novecientos noventa y tres (1993), siendo las 11:45 a.m., se llamó a lista y contestaron los siguientes honorables Senadores:

Castro Borja Hugo; Cuéllar Bastidas Parmenio, Elías Náder Jorge Ramón, Giraldo Hurtado Luis Guillermo, Grabe Vera, Londoño Cardona Darío, Losada Valderrama Ricaurte, Pastrana Arango Andrés, Santofimio Botero Alberto, Trujillo García José Renán, Vásquez Velásquez Orlando, Yepes Alzate Omar y Zuluaga Botero Bernardo.

Previo excusa, dejaron de asistir los honorables Senadores: Angulo Gómez Guillermo y Melo Guevara Gabriel.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores: Gerlein Echeverría Roberto, Turbay Turbay David y Turbay Quintero Julio César.

Con el quórum reglamentario, la Presidencia ordenó entrar a desarrollar el Orden del día, el cual fue:

I

Consideración del Acta de la Sesión Anterior

Leída el Acta número 13, correspondiente a la sesión del día 20 de abril del año en curso y sometida a votación fue aprobada.

II

Proyectos para Primer Debate

1.- Continuación del debate sobre el Proyecto de ley número 172/92 "por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el ejercicio de la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de información sobre el cobro y recaudo de obligaciones dinerarias".

Ponente: Honorable Senador *José Renán Trujillo*.

Autor: Honorable Senador *Luis Guillermo Vélez Trujillo*.

Articulado: *Gaceta número 122/92*

Ponencia Primer Debate: *Gaceta número 181/92*

La Secretaría en relación con este proyecto informó, que el articulado de esta iniciativa, en sesión anterior, se dividió en dos bloques, así: Primer bloque: *Artículos sobre los cuales no hay acuerdo del pliego de modificaciones: 2, 3, 4 y 21*. Segundo bloque: *Artículos sobre los cuales hay acuerdo del pliego de modificaciones: 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 22*.

La Presidencia, en atención con este informe, manifestó que se entraría a votar el segundo bloque de artículos del pliego de modificaciones presentado por el ponente, sobre los cuales hay consenso y sobre cuya consideración desde el día anterior está cerrada; y que para el primer bloque de artículos del pliego de modificaciones, se escucharía al señor Ponente como coordinador de la Subcomisión, designada el día anterior.

Sometidos a votación los artículos que comprenden el segundo bloque del pliego de modificaciones presentado por el ponente, que son: 1, 5, 6, 7, 8, 9,

10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 22, fueron aprobados.

Aprobados los anteriores artículos, la Presidencia concedió el uso de la palabra al honorable Senador José Renán Trujillo, el cual rindió en los siguientes términos, como vocero de la Subcomisión designada el día anterior, sobre los artículos 2, 3, 4 y 21 del pliego de modificaciones.

Gracias señor Presidente.

En la mañana de hoy señor Presidente se reunió la subcomisión que usted designó con el fin de conciliar sobre los artículos que tuvieron algún tipo de inquietudes presentadas fundamentalmente por los honorables Senadores *Luis Guillermo Giraldo Hurtado, Orlando Vásquez Velásquez y el Senador Bernardo Gutiérrez Zuluaga*.

Esta subcomisión ha tomado la decisión de presentar a consideración de los integrantes de la Comisión Primera, las siguientes adiciones y reformas:

El inciso último del artículo 2 se suprime.

El inciso 2 del artículo 3 se suprime.

En el numeral a) del artículo 4 se añadiría al final lo siguiente: cada vez que se incluya una información que pueda ser desfavorable para la persona, ésta deberá ser notificada por escrito de tal hecho.

En el artículo 21 quedaría bajo el título determinación de la responsabilidad. Y su redacción sería de la siguiente manera: las personas y entidades a que se refiere el artículo 2 de la presente ley, serán responsables por los perjuicios ocasionados de conformidad con las normas que regulan la responsabilidad civil sin perjuicio del ejercicio de la acción de tutela en los casos en que ésta proceda.

El artículo 3 en su inciso 2, se suprime por propuesta del Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado. Quedaría la supresión de lo siguiente: Para los efectos de esta ley se entiende que pertenecen a la intimidad de las personas naturales, los datos sobre raza, vida sexual, opiniones políticas, religiosas, filosóficas u otras como también la pertenencia o afiliación a sindicatos o asociaciones de trabajadores y los libros de contabilidad y demás documentos privados.

En el artículo 4 en el numeral a) al final de éste se adiciona lo siguiente por propuesta del Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado: Cada vez que se incluya una información que pueda ser desfavorable para la persona, ésta deberá ser notificada por escrito de tal hecho.

Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:

Para una pregunta al Senador Luis Guillermo Giraldo: No le da tiempo de notificación personal?

Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo:

Claro que usted le aplica a esto los términos estrictamente judiciales. Pero entonces lo que pasa es que se dice: cada vez que se incluya una información que pueda ser considerada desfavorable para la persona, ésta deberá ser informada. Pero entonces si usted me da un sinónimo de información que no sea notificación, yo se lo incluyo.

Cada vez que se incluya una información que pueda ser desfavorable para la persona, ésta deberá ser informada. No es decir.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Perdón, Senador Jorge Ramón Elías, le ruego el favor, frente al micrófono para que pueda quedar en la historia de esta ley.

Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo:

Entonces, no, pongámosle... la adición que propone el Senador Elías Nader, quedaría así: Cada vez que se incluya una información que pueda ser desfavorable para la persona, ésta deberá ser notificada por escrito dentro de los siguientes 7 días.

Concluyó el honorable Senador José Renán Trujillo, presentando a la Comisión la siguiente proposición:

Proposición número 97

Del artículo 2o. del pliego de modificaciones. Suprímase el inciso final.

Del artículo 3o. Del pliego de modificaciones suprímase el inciso segundo.

Del artículo 3o. Parágrafo 1. Suprímase la frase "... O por parte del departamento administrativo de seguridad..."

En el artículo 4o. Literal a), del pliego de modificaciones, al final de éste adiciónase así: "cada vez que se incluya una información que pueda ser desfavorable para la persona, ésta deberá ser notificada por escrito de tal hecho, dentro de los siguientes siete (7) días".

El artículo 21, del pliego de modificaciones, quedará así: determinación de la responsabilidad. Las personas y entidades a que se refiere el artículo segundo de la presente ley, serán responsables por los perjuicios ocasionados de conformidad con las normas que regulan la responsabilidad civil, sin perjuicio del ejercicio de la acción de tutela en los casos en que ésta proceda. Así mismo serán responsables penalmente, de acuerdo con las disposiciones sobre la materia, cuando a sabiendas divulguen información falsa, injuriosa o calumniosa". (fdo. José Renán Trujillo).

Abierta y cerrada la consideración de la proposición número 97 fue aprobada, con el encargo de que la secretaría se sirviera hacer las correspondientes modificaciones y adiciones.

El texto de los artículos modificados es el siguiente:

Artículo 2o. Ambito de aplicación. La presente ley se aplicará a las personas y entidades que ejerzan la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de información comercial, y a quienes tienen a su cargo en forma profesional el cobro de recaudo de obligaciones dinerarias.

La información sobre las personas no podrá ser recogida y procesada de manera injusta o ilegal, ni podrá ser utilizada para fines contrarios a los propósitos y principios de la constitución nacional y de la carta de las naciones unidas.

Por información comercial se entenderán todos los datos relevantes para la toma de decisiones, tales como: experiencias en el manejo de obligaciones y relaciones comerciales, bancarias, crediticias y de negocios, estados e indicadores financieros, e información sobre la solvencia económica de las personas, sobre sus operaciones, sus actividades, su experiencia y trayectoria.

Artículo 3o. Legitimidad de las bases de datos. Cualquier persona puede crear un banco de datos,

o archivar y recolectar datos que no pertenezcan a la intimidad de otros. Estos datos son de libre circulación, en las condiciones de la presente ley.

Se entiende por bancos de datos o archivos los sistemas en los cuales se recoge y procesa la información sobre una o varias personas, jurídicas o naturales, por parte de cualquier entidad pública o privada.

La información puede ser de aquélla que pertenece al dominio público y a la cual debe y puede tener acceso cualquier persona de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 y 74 de la constitución nacional; o de aquella que consiste en el registro histórico, respecto de ellas, del comportamiento y hábitos de pago en relación con obligaciones crediticias, del manejo de cuentas corrientes, de sus transacciones comerciales, sus antecedentes o referencias laborales y, en general, datos de contenido patrimonial, laboral o comercial que, por lo tanto, no hacen parte de su intimidad salvo en cuanto estén amparados por lo dispuesto en el último inciso del artículo 15 de la constitución nacional.

Parágrafo 1o. Los archivos oficiales sobre seguridad nacional, asuntos tributarios, de policía y de salud y seguridad social, no podrán suministrar informaciones a terceros, incluyendo otras entidades del Estado, sino por orden judicial, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República, o con autorización escrita del interesado salvo en investigaciones criminales adelantadas directamente por la Fiscalía General o por medio de las organizaciones de policía judicial. La misma prohibición se aplica a los archivos privados de salud de clínicas, hospitales, compañías de seguros, de medicina prepagada y otras similares.

Parágrafo 2o. Los bancos de datos o archivos no podrán recolectar información de aquélla a la cual se refiere el inciso último del artículo 15 de la Constitución Nacional ni, por ende, suministrarla a terceros, pues ella sólo podrá ser presentada por los interesados para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado, en los términos que señale la ley.

Artículo 4o. *Reglas de funcionamiento.* Todo aquél que ejerza la actividad a que se refiere el artículo anterior deberá sujetarse a las siguientes reglas:

a) Toda persona o entidad que por primera vez sea objeto de un registro en un banco de datos deberá conocer su inclusión en él antes de que este divulgue cualquier información sobre ella; para este efecto, cuando no lo haya previamente autorizado por escrito, será notificada de tal acto por medio de escrito dirigido a su dirección conocida y, si no la hubiere, por medio de aviso publicado por una vez en diario de circulación nacional, con lo cual se entenderá surtido el trámite legal.

Cada vez que se incluya una información que pueda ser desfavorable para la persona, ésta deberá ser notificada por escrito de tal hecho, dentro de los siguientes siete (7) días.

b) La información comercial solamente podrá ser divulgada para los fines específicos para los cuales se recopiló, y no podrá ser usada para coaccionar de manera ilegítima a personas o entidades, o para ejercer arbitrariamente el propio derecho o para los efectos del último inciso del artículo 15 de la Constitución Nacional.

c) No podrán existir archivos o registros secretos de información comercial y toda persona o entidad

tendrá acceso a la información o datos que sobre ella se conserven, así como a solicitar su rectificación o actualización, sin perjuicio de las normas especiales relativas a la seguridad nacional, prevención, control y represión de actividades ilícitas o delictivas.

d) Serán gratuitas las consultas presenciales o no documentarias, tanto como el trámite de las solicitudes de rectificación o actualización que prosperen. La información que se provea por escrito en virtud de solicitudes de consulta sobre el estado de los registros, o de peticiones de rectificación o actualización que prosperen, podrán ser cobradas a las mismas tarifas que los operadores tengan establecidas para sus usuarios habituales.

Artículo 21. Determinación de la responsabilidad. Las personas y entidades a que se refiere el artículo segundo de la presente ley, serán responsables por los perjuicios ocasionados de conformidad con las normas que regulan la responsabilidad civil, sin perjuicio del ejercicio de la acción de tutela en los casos en que ésta proceda. Así mismo serán responsables penalmente, de acuerdo con las disposiciones sobre la materia, cuando a sabiendas divulguen información falsa, injuriosa o calumniosa.

Leído el título de este proyecto del pliego de modificaciones fue aprobado.

Preguntada la Comisión si quería que este proyecto sufriera segundo debate, y al contestar afirmativamente, la Presidencia designó al honorable Senador José Renán Trujillo como ponente, con ocho (8) días de término para rendir informe.

2. Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 205/92 "por la cual se introducen modificaciones al código de procedimiento penal". Ponente: honorables Senadores, *Hugo Castro Borja y Darío Londoño.*

Autores: Ministro de Justicia, Dr. *Andrés González* y Fiscal General de la Nación, Dr. *Gustavo de Greiff.*

Articulado: *Gaceta número 140 de 1992.*

Ponencia 1er. Debate: *Gaceta número ...*

El señor ponente haciendo un recuento del estudio de esta iniciativa dijo:

Ayer hicimos un ejercicio, según el cual, con los honorables Senadores, la participación muy activa del senador Parmenio Cuéllar entre otros. La del señor Vicefiscal General de la República, el señor Ministro, se identificaron unos artículos en los cuales hay anotaciones que pueden suscitar obviamente una discusión amplia. El propósito es acoger la sugerencia del Senador Parmenio Cuéllar de no precipitarnos en forma similar a como lo hicieron quienes tuvieron la facultad de improbarese proyecto y por lo tanto hoy sólo someteremos a votación aquellos artículos en los cuales se identificó la no discusión, para continuar la semana entrante, salvo que mañana podamos hacerlo con la presencia tanto del señor Fiscal como del señor Ministro de Justicia, con este tema.

Entonces señor Secretario le ruego el favor de leer los artículos en los cuales hay discusión o no hay discusión, para estar aquellos en los cuales no hay discusión.

Dr. Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:

No hay acuerdo sobre los siguientes artículos señalados en sesión anterior.

Honorable Senador, Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Hagamos la lista de aquellos en los cuales sí hay acuerdo.

Dr. Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:

No hay acuerdo sobre los siguientes:

3, 4, 5, 7, 10, 14, 16, 18, 26, 27, 31, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49 y 50.

Honorable Senador, Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Entonces honorables Senadores, se ponen ... Tiene la palabra el Senador Parmenio Cuéllar Bas-tidas.

Honorable Senador Parmenio Cuéllar:

Me quedé en el 43.

Honorable Senador, Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

A ver le leo despacio: 3, 4, 5, por favor constate señor Secretario que no esté omitiendo ninguno, 3, 4, 5, 7, 10, 14, 16, 18, 26, 27, 31, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49 y 50.

Honorables Senadores, yo quiero comentar lo siguiente con respecto a la ponencia, por errores en la transcripción de la ponencia del Doctor Hugo Castro y quien habla, se anotó en la página 6ª del pliego de modificaciones, que el artículo 16 se suprimía, el artículo 16 queda igual al proyecto presentado. Por lo tanto debe excluirse de los artículos en los cuales hay desacuerdo señor Secretario. Queda igual al proyecto. Además, en la página 9, honorables Senadores, no se incluyó, en la página 9, a continuación del segundo párrafo de la misma, el artículo 44 y el artículo 44 queda igual al proyecto. Era una incongruencia que presentaba con lo anunciado inicialmente la ponencia. Entonces, por favor señor Secretario, excluimos el artículo 16 de aquellos en los cuales no hay acuerdo, porque no puede haber desacuerdo si es el mismo propuesto por el señor Ministro y el señor Vicefiscal.

En consecuencia, vamos a someter a consideración, por favor señor secretario tomar nota: los artículos 1, 2, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 44, 51 y 52.

En consideración los artículos leídos. Se abre la discusión, continúa. Tiene la palabra el senador Parmenio Cuéllar.

Honorable Senador Parmenio Cuéllar:

Tengo una observación, quisiera señor Presidente que es el ponente de este proyecto que el inciso 1, 2, 3, que el inciso 3 del artículo 1 dice que cuando sea el Estado el sujeto pasivo del hecho punible que requiere petición especial, ésta deberá ser presentada por el Procurador General de la Nación.

Yo entiendo que la querella y la petición especial se refiere a los derechos que no tienen connotaciones públicas sino eminentemente privadas. No lesionan sino derechos muy particulares. Yo quisiera que me pusiera un ejemplo en el cual el Estado sea el sujeto pasivo pero no se lesione un derecho público sino particular, porque dice que no hay las condiciones de procedibilidad, cuando sea el Estado el sujeto pasivo del hecho punible, que requiere petición especial, un ejemplo.

Porque entiendo que es muy difícil.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Es difícil pero no es imposible, excúseme que no los tengo a la mano.

Honorable Senador Parmenio Cuéllar:

Es para una ilustración para proceder con más criterio sobre eso.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Excúseme, a ver... Exactamente en este momento no tengo a la mano el ejemplo que me reclama, honorable Senador, pero este tema fue ampliamente discutido y aceptado por considerarse complementaria coherente. Excúseme voy a ver si encuentro el ejemplo.

Honorable Senador, aquí tenemos por ejemplo en la enumeración que se hace en el artículo 33, Código de Procedimiento, que es el 2º de proyecto, por ejemplo: Invasión de tierra o edificios. Perturbación de la posesión sobre inmuebles. En estos casos podría haber una titularidad del Estado, entendido en los términos del Derecho Administrativo como el Estado Nación, departamento, municipio. Y en este caso, por mandato expreso de este artículo 2, se requeriría la querella y ahí se aplicaría lo que se trae entonces en el inciso 3º del propuesto artículo 1 como condiciones de procedibilidad, querella y petición. Ese sería un ejemplo, que aquí le podría dar teniendo en cuenta los tipos referidos en el artículo siguiente.

Tiene la palabra el señor Senador Jorge Ramón Elías Náder.

Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:

Yo quiero hacer un conocimiento público de mi ignorancia, sobre el proyecto, no estuve ayer pero tengo una preocupación que quisiera hacérsela saber a los señores ponentes. Se trata de las partes civiles, no sé si ustedes tocaron el tema, partes civiles en los procesos penales sobre todo cuando el investigado es un administrador público, es un empleado público, un empleado oficial. Yo he visto con horror cómo se han abandonado por parte de la Fiscalía una serie de hechos denunciados e investigaciones abiertas contra Alcaldes donde el denunciante es un particular y no puede constituirse en parte civil, y resulta que la convivencia de ese Alcalde con el Fiscal, lo lleva en un momento determinado a esconder los procesos o fallar clandestinamente esos procesos, sin que nadie pueda reclamar. Yo no sé si sería bueno que dentro del Código de Procedimiento Penal, se le diera facultad al denunciante para convertirse en parte civil dentro de esos procesos en defensa de los intereses de la comunidad, fuera del Personero o fuera del Fiscal, si existe en ese negocio.

Yo creo que debemos adicionar un artículo en ese sentido y lo toco para que después no me apliquen el reglamento en la Plenaria, cuando digan que eso no se propuso aquí dentro de la Comisión.

Yo quiero proponer aunque sea en forma verbal, que a las personas que denuncien a determinados funcionarios públicos, se les acepte la Constitución de parte civil dentro del negocio para su vigilancia.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Honorable Senador, su inquietud que conozco de tiempo antes me parece completamente viable en una

norma nueva que se incluya. Y como realmente hoy no vamos a agotar el tema, porque es el compromiso tanto con el señor Fiscal como con el señor Ministro y los integrantes de la Comisión, me parece que puede traerse para mañana la redacción del proyecto del artículo por discutirlo.

Honorable Senador Parmenio, le queda clara la redacción? Siendo este el único ejemplo que se me ocurre en este momento.

Honorable Senador Parmenio Cuéllar:

Con todo gusto, y yo solicito que se excluyan para la votación global el 9 y el 21. Y para terminar lo relacionado con el artículo 1º, tengo una preocupación: Dice el inciso final: Sólo podrá iniciarse proceso penal por los hechos punibles que requieren declaratoria de quiebra, cuando dicha decisión esté debidamente ejecutoriada. Yo comprendo que ahora se separa el conocimiento de la acción penal que antes la tenía el juez civil. De acuerdo con esto, solamente cuando queda ejecutoriado el auto que decreta la quiebra, se iniciaría el proceso penal. Qué resulta, qué sucede en el intercrimen de la quiebra. Antes de que se decrete la quiebra por el juez civil, el quebrado está haciendo fraude. No se puede iniciar el proceso penal?

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Honorable Senador. Por qué no miramos el antecedente de la redacción de este inciso final del artículo 1º. Si miramos lo que hay en este proyecto, encontramos que la parte pertinente rezaba así: Sólo podrá iniciarse proceso penal por los hechos punibles que requieren declaratoria de quiebra, cuando dicha decisión esté debidamente ejecutoriada o cuando el juez civil compulse copia para la investigación penal.

Creímos que esta última parte, o sea la necesidad de la compulsación de propias por parte del juez civil, radicaba la acción penal en el juez. O sea que era él el titular, el dueño de la acción. Y eso, en nuestro criterio es una aberración jurídico-penal que no puede ser admitida. Porque no puede ser el juez civil la persona que ponga en movimiento la acción penal, sino que lo que debe requerirse desde el punto de vista técnico es la ejecutoria de ese auto que declare la quiebra. Pero obviamente que los delitos investigables de oficio que se cometan en razón o por causa de un proceso que lleve a la quiebra a una persona natural o jurídica de las que pueden caer dentro de esta institución, tiene que ser conocidos oficiosamente, no inexorablemente por petición o por querella.

Si esos delitos fuesen conocibles sólo por condición o por querella, hay que esperar indiscutiblemente a que esté debidamente ejecutoriada la providencia.

Con la anotación del honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas, de que se incluyan también los artículos 9 y 21, o sea que se excluyan de estos últimos, aprueba la Comisión los artículos leídos?

A ver, solicita el doctor Hugo Castro que se incluyan los artículos 1, 15 y 44 también para discutirlos posteriormente. No veo ninguna objeción en que se incluyan como tema de discusión porque no se trata de aprobar un proyecto en forma clandestina ni de hacer un mal proyecto de reforma al Código de Procedimiento Penal, sino de enmendar los yerros y comparto el criterio del Senador Parmenio Cuéllar.

Autoriza entonces la comisión que se reabra la discusión de los artículos 1, 15 y 44, 9 y 21. Sí, lo autoriza.

Entonces en consideración los artículos que no tienen discusión y que fueron los leídos por el señor Secretario, señor Secretario favor volverlos a leer para que haya claridad absoluta sobre este tema.

Artículos 2, 6, 8, 11, 12, 13, 16, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 51, 52.

En consideración los artículos leídos. Se abre la discusión, continúa, va a cerrarse, queda cerrada. Aprueba la comisión los artículos leídos? Sí, los aprueba.

Se suspende la discusión de este proyecto de reforma al Código de Procedimiento y continúa mañana como primer punto del orden del día.

Señor Secretario continuemos con el orden del día.

El Senador Ricaurte Losada se ausentó? Tiene un proyecto ley del cual él es el ponente. Por favor le ruego a alguno de los funcionarios de la Comisión Primera, si todavía sobrevive alguno, solicitarle al señor Vicefiscal un auto de comparecencia para el señor Senador Ricaurte Losada. Habrá algún funcionario que nos busque al senador Ricaurte Losada? porque ese es el único punto que nos concita aquí a reunión.

Se ve que está presente porque ahí están sus trasteos. Ahí está el maletín. Tiene la palabra el senador Orlando Vásquez Velásquez.

Honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez:

Señor Presidente, antes de abordar otros temas para el examen de estas disposiciones que se han reservado a una subcomisión o comisión accidental si es del caso.

Para las disposiciones nuevas que deben elaborarse vale la pena hacer algunas consideraciones especiales frente a procedimientos de carácter penal que se vienen adelantando en el país. De pronto con serias dificultades en su tramitación. En el juzgamiento que se adelante a Congresistas, señor Presidente en la Corte Suprema de Justicia, para que esta Comisión examine qué procedimientos especiales se van a hacer a ese juzgamiento. Sucede que la Corte y el Magistrado en la Asamblea Penal respectiva, tiene que adelantar hasta la etapa de instrucción, cuando se trata de ese procesamiento. No lo hace la Fiscalía General de la Nación. Y es además un juicio en una sola instancia. De allí señor Presidente, rogarle a su señoría que en esa comisión se considere el procedimiento especial para ello, que se adelante incluir si es del caso con algunos magistrados de esa Sala Penal de la Corte, cuál puede ser la mejor manera para que no se interfieran los procesos y para que no se dilaten especialmente en el tiempo. En el entendido de que en la actualidad prácticamente serían procesos donde no participan la Fiscalía, en donde le corresponde la etapa de instrucción adelantarla al respectivo Magistrado de la Sala Penal. Gracias señor Presidente.

Del estudio sostenido sobre el articulado del pliego de modificaciones presentada por los ponentes, la Comisión resolvió, integrar dos bloques de artículos para su votación:

Primer bloque: Artículos en los cuales no hay acuerdo: 1, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 14, 15, 18, 21, 26, 27, 31, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 50.

Segundo bloque: Artículos en los cuales hay acuerdo en la Comisión: 2, 6, 8, 11, 12, 13, 16, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 51 y 52.

Como consecuencia de lo anterior, la Presidencia cerró la consideración del segundo bloque y leyó los nuevamente los artículos que lo integran, los sometió y fueron aprobados en el texto que presenta el pliego de modificaciones.

Aprobado el primer bloque, la Presidencia suspendió el estudio del proyecto 205/92, y aplazó para la Sesión del día jueves, en primer término, la continuación de la discusión del articulado sobre el cual no hay consenso entre los miembros de la Comisión y ordenó a la Secretaría continuar con el orden del día.

3. Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 103 de 1992 "por la cual se reglamenta el artículo 87 de la Constitución Nacional y se determina un procedimiento especial para la tramitación de la acción de cumplimiento o de control por omisiones de las autoridades de que trata el mismo artículo".

Ponente: Honorable Senador *Ricaurte Losada Valderrama*.

Autor: Honorable Senador *Eliás Matus Torres*.

Articulado: *Gaceta número 29 de 1992.*

Ponencia 1er. Debate: *Gaceta número 175 de 1992.*

Leída la ponencia por su autor, y puesta en consideración, la Presidencia ordenó dar lectura a los diez (10) artículos y puestos en consideración, la Comisión conceptuó que debía dividirse, en dos grupos de artículos, las normas antes discutidas, así:

Primer grupo: Artículos 1, 2, 3, 4; sobre los cuales no hay acuerdo.

Segundo grupo: Artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10; sobre los cuales hay acuerdo.

Sometido a votación, el segundo grupo de artículos del pliego de modificaciones, sobre los cuales hay acuerdo, fueron aprobados.

Leído, nuevamente el primer grupo de artículos sobre los cuales no hay acuerdo y puestos en consideración, intervinieron: Honorables Senadores.

Honorable Senador Parmenio Cuéllar:

Señor Presidente, honorables Senadores:

Yo creo que esta acción que vamos a reglamentar, la acción de cumplimiento, es quizá tan importante o más importante que la acción de tutela.

Porque en la acción de tutela se discute, hay manera de discutirse el derecho que se pretende tutelar es cierto, si el acto tiene ese derecho. Acá se trata de pedir el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. Eso es algo mucho más contundente, mucho más directo, por lo tanto la reglamentación de esta acción tenemos que hacerla con mucho cuidado.

A ver, yo les quisiera proponer, porque ya, una reflexión, ya se presentó esto. Existe una cantidad de leyes que ordenan la construcción de obras públicas. Mañana pide cualquier ciudadano el cumplimiento de esas leyes, que se construya, que se pavimente. Por ejemplo, existe una ley que se llama la ley Sucre, expedida en el aniversario de la muerte del General Sucre, que ordena la pavimentación de la carretera de Pasto a la Unión, donde él murió. El ejercicio de la acción de cumplimiento de acuerdo

con esta ley, el Tribunal, cualquier tribunal administrativo puede ordenarle al Gobierno que cumpla con esa ley porque es una ley de la República y tiene que cumplirse.

A mí me parece que tratándose de leyes, deberíamos nosotros disponer que el competente para conocer de esta acción en única instancia, sea no el Tribunal. Dice: De la acción judicial de cumplimiento de leyes conocerán sumariamente los tribunales superiores de Distrito Judicial, y los tribunales de lo contencioso administrativo.

A mí me parece que sería conveniente que de esa acción judicial para el cumplimiento de leyes, sea competente un órgano jurisdiccional de mayor jerarquía, que sería o el Tribunal o el Consejo de Estado y de las acciones de cumplimiento de los actos administrativos, si es posible, dejar que éstos en desconocimiento ojalá de la gente especializada, de los órganos jurisdiccionales especializados, serían los Tribunales contenciosos o los Tribunales Superiores.

Esa sería principalmente la observación, que yo puedo hacer a esto.

En segundo lugar aquí se habla de la consulta. Hombre, la consulta no es un recurso que se interpone por la parte. La parte interpone la apelación. Yo no le veo sentido que interponga la consulta, que interponga la apelación. Es un grado de jurisdicción lo define la... entonces no tiene sentido que aquí diga que el ejercicio de la acción de que trata la presente ley se efectuará por otra cosa: ésta es una acción pública. No tiene sentido de que se exija la intervención de abogado titulado, como ocurre también con la acción de tutela, si el interesado quiere conferir poder está muy bien, pero debe permitirse al interesado el ejercicio de esa acción pública.

Aquí dice: Artículo 3: la opcionalidad de la consulta deberá ser solicitada por la parte actora. Eso me parece antitécnico. Si interpone o no interpone la consulta. La apelación. Pero usted dice que es en única instancia.

Entonces tenemos que decidir: O tiene dos instancias con apelación o tiene una sola instancia pero no tiene sentido hablar de la consulta.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Honorable Senador, usted tiene anotaciones que considero válidas desde el punto de vista del derecho y de la conveniencia, a algunos artículos.

Ha anunciado con respecto a dos artículos. Tiene anotaciones con respecto a algunos otros? Para hacer dos bloques: uno de artículos sin objeciones y otro de artículos con objeciones, procedemos a votar los que no tienen objeciones y luego a discutir propuestas de modificación.

Honorable Senador Parmenio Cuéllar:

Bueno, entonces tendríamos: el artículo 1, no se puede votar.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Señor Secretario tome nota: en un bloque, el artículo 1 con objeciones. No se quede, hay objeciones.

Honorable Senador Parmenio Cuéllar:

El segundo tampoco porque exige el otorgamiento de poder a abogados titulados.

Honorable Senador Ricaurte Losada:

Es que comparto en su gran mayoría las apreciaciones que hace honorable Senador: en cuanto hace

a colocar en el artículo 3, me parece, lo de la necesidad de que se interponga a través de abogado, es justamente, pero no tengo ninguna objeción, es justamente para evitar la proliferación de pronto de acciones exageradamente.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Honorable Senador, le ruego el favor de que concrete, porque veo que ya hay movimiento de senadores a buscar el almuerzo que ya usted tuvo y se nos daña el quórum.

Honorable Senador Ricaurte Losada:

Voy a ser muy breve, es que las solicitudes del honorable Senador Parmenio Cuéllar me parecen ajustadas y el ponente, con tal de que el proyecto pase, y porque las veo convenientes, el ponente las acata y las acepta. Yo todos los días aprendo del Senador Parmenio Cuéllar.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Qué otra anotación tiene el senador Parmenio Cuéllar.

Honorable Senador Parmenio Cuéllar:

Entonces el 2º habría que suprimirlo. O no lo aprobamos en bloque.

3º La opcionalidad de la consulta deberá ser solicitada, tampoco.

El 4º habla también de la consulta. Tampoco.

El 5º, sí. La acción de cumplimiento de leyes no podrá promoverse cuando exista demanda de inexequibilidad. Correcto.

El 6º: La acción de cumplimiento de actos administrativos no podrá proveerse contra aquellos que sean... también. Es decir, el 5º puede aprobarse.

El 6º puede aprobarse.

El 7º de que no puede ser de carácter inhibitorio, también puede aprobarse.

El 8º la acción judicial del cumplimiento de leyes podrá ejercerse en todo tiempo. Correcto.

El 9º el desacato, correcto.

Y el 10 también.

Entonces el problema está en los 4 primeros artículos.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Entonces vamos a proceder de la siguiente forma, honorable Senador ponente y señor Senador Parmenio Cuéllar, vamos: vamos a votar los artículos del 5º al 10 en un solo bloque. Se abre la discusión, continúa, va a cerrarse. Aprueba la comisión los artículos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10º? Sí, lo aprueba.

Artículo 1º. Favor darle lectura y presentar las propuestas que tiene el Senador Parmenio Cuéllar Bastidas y las que tenga cualquier otro de los Senadores presentes.

Por favor concretemos senador Ricaurte porque se queda sin quórum.

Honorable Senador Ricaurte Losada:

El ejercicio de la acción judicial de cumplimiento de leyes y actos administrativos de que trata el artículo 87 de la Constitución Política se tramitará por el procedimiento especial establecido para la acción de tutela en todo aquello que no contraviene la normatividad de la presente ley, con arreglo al siguiente orden: a) de la acción judicial de cumpli-

miento de leyes conocerán sumariamente los tribunales superiores de distrito judicial y los tribunales de lo contencioso administrativo. A petición de la parte actora, la sentencia pronunciada podrá ser consultada ante la Corte Suprema de Justicia o ante el Consejo de Estado según sea el tribunal de origen de la providencia. b) de la acción de cumplimiento de actos administrativos.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Modificaciones, honorable Senador Parmenio Cuéllar.

Honorable Senador Parmenio Cuéllar:

Yo propongo que el inciso 1º que quede como está, el literal a) de la acción judicial de cumplimiento de leyes conocerán: Aquí dice: sumariamente los tribunales superiores de distrito judicial y los tribunales de lo contencioso administrativo. Yo considero que, propongo que como va a ser en única instancia, no hay apelación y vamos a suprimir la consulta, que de la acción de cumplimiento de leyes conozca la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Con la modificación propuesta, en consideración el artículo 1º.

Honorable Senador Parmenio Cuéllar:

Ese es el literal a). Y de la acción de cumplimiento de los actos administrativos, conocerán los tribunales superiores de distrito judicial y los tribunales contencioso administrativo.

Honorable Senador Ricaurte Losada:

Suprimiendo la parte de la consulta.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Otra anotación al artículo 1º?

Con las modificaciones propuestas por el Senador Parmenio Cuéllar Bastidas, se pone en consideración el Artículo 1º. Se abre la discusión. Continúa.

Tiene la palabra el senador Orlando Vásquez Velásquez.

Honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez:

Señor Presidente, entonces qué hace el habitante o el ciudadano de un pueblo retirado. Tiene que venir hasta Bogotá a interponer, no sé, acciones, no son recursos, es un grado de jurisdicción. La absolución de la consulta no es una sentencia. Se habla de un proceso sumario. No sé. Es decir, es tan complicado el asunto. Cuando las leyes pues tienen que ver con la jurisdicción ordinaria o contenciosa administrativa, pues muy bien, la Corte o el Consejo de Estado. Pero cuando la aplicación de leyes le corresponde por ejemplo a otra clase de tribunales. No sé, en materia por ejemplo, en materia disciplinaria, puede eventualmente ser el Consejo Superior de la Judicatura.

Honorable Senador Ricaurte Losada:

Gracias señor Presidente. Es que justamente viendo la inquietud del honorable Senador Orlando Vásquez fue que justamente propusimos lo de los tribunales, pero aquí el honorable Senador David Turbay propone que podría ser presentada ante ellos dejando la competencia para la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado porque eso facilitaría la presentación de la acción.

Honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez:

Aún así tratándose de Tribunales. Es decir, hay que acercar la justicia hacia el hombre común. Que lo pueda presentar ante cualquier autoridad judicial. Otra cosa es el conocimiento y la decisión. Pero facilitar cualquier juez promiscuo, así sea un pueblo bien retirado, que va a hacer con un pobre ciudadano en Murindó, cuando se traslada a Medellín ante un Tribunal, cuando se trasladen a Bogotá. No sé. Facilitar el proceso. Cómo podría ser?

Honorable Senador Ricaurte Losada:

Honorable Senador Orlando Vásquez: Si bien lo interpreto, entonces sería dejar la competencia a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado pero su presentación se puede hacer ante cualquier juez de la República.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Por favor lea cómo quedaría honorable Senador para poderla someter a votación.

Honorable Senador Ricaurte Losada:

Entonces, de la acción de cumplimiento de leyes conocerán sumariamente la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Su presentación podrá hacerse ante cualquier juez de la República quien la remitirá de inmediato a las corporaciones judiciales competentes.

Honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez:

A ver señor Presidente, yo le rogaría desde luego si lo acepta el Senador Ponente, y el Senador Parmenio Cuéllar para que no se entienda que queremos dilatar un asunto que realmente es importante y que tiene la trascendencia como el recurso de la acción de tutela. Por qué no dejamos este punto para mañana en el primer orden porque ya no ofrecería mayor discusión y tratamos de observar, porque particularmente no tengo ni el texto de la ponencia del articulado propuesto, etc., para que veamos qué posibles incidencias puede tener y de pronto redactar lo pertinente un poco más tarde y dejar esto pendiente hasta mañana a primera hora, poniéndonos de acuerdo ahora por la tarde. Señor Presidente, el procedimiento sumario, qué, no sé. Qué términos hay. Qué fases hay que cumplir. Lo veo un poco complicado porque es un proceso judicial. No hay que olvidarlo.

Honorable Senador Darío Londoño Cardona, Presidente Comisión Primera:

Tiene la palabra el Senador José Renán Trujillo García.

Honorable Senador José Renán Trujillo García:

Señor Presidente, para coadyuvar la solicitud que ha hecho el honorable Senador Orlando Vásquez, en razón a que la sobrecarga que se presentaría en la acumulación de procesos de acción de cumplimiento, no sería absolutamente nada alejado a lo que viene sucediendo con la acción de tutela, yo veo las situaciones muy paralelas. Las acciones de cumplimiento serán ejercidas por la comunidad en atención a que aquí existe un gran criterio de la falta de cumplimiento de las leyes en nuestro país.

Yo quisiera sugerir, y si usted me lo acepta, señor Presidente, integrar esa subcomisión para formular la propuesta de que la primera instancia sean los jueces ante quien se presente, pero que pase a los Tribunales, no a la Corte Suprema de Justicia en razón a la sobrecarga del trabajo que se presentaría en esa instancia.

De lo discutido sobre estos artículos, la Comisión, manifestó que debía integrarse una subcomisión, petición ésta formulada por los honorables Senadores: Orlando Vásquez y José Renán Trujillo; y que la Presidencia integró con los honorables Senadores: Orlando Vásquez, Parmenio Cuéllar y José Renán Trujillo.

Por lo avanzado de la tarde, 1:15 p.m., se levantó la sesión y se convocó para el día jueves 22 de abril, a las 11:00 a.m.

El Presidente,

Darío Londoño Cardona.

El Vicepresidente,

Guillermo Angulo Gómez.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

CONTENIDO

Gaceta número 21-Viernes 9 de febrero de 1996
SENADO DE LA REPUBLICA

INFORMES

Informes sobre Objeciones del Ejecutivo presentadas por las Comisiones Accidentales designadas por el señor Presidente de la República..... 1

ACTAS DE COMISION

Comisión Primera del Senado
(Sesiones Ordinarias)

Acta número 14 de 1993 (abril 21)..... 4