

REPUBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 67

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 6 de marzo de 1996

EDICION DE 40 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

COMISION PRIMERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

ACTA NUMERO 05 DE 1995

(agosto 16)

Legislatura 1995-1996 - Primer Período  
Sesiones Ordinarias

En la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los diez y seis (16) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995), siendo las 10:00 a.m., se llamó a lista a los honorables Senadores y contestaron: Cuéllar Bastidas Parmenio, Elías Náder Jorge Ramón, Giraldo Hurtado Luis Guillermo, Ortiz Hurtado Jaime, Trujillo García José Renán, Uribe Escobar Mario. En total seis (6) honorables Senadores.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores: Lozada Márquez Ricardo Aníbal, Rojas Jiménez Héctor Helí, Santofimio Botero Alberto, Vargas Lleras Germán, Villalba Mosquera Rodrigo. En total cinco (5) honorables Senadores.

Previo excusa dejaron de asistir los honorables Senadores: Castro Borja Hugo, Espinosa Jaramillo Gustavo, Espinosa Facció-Lince Carlos, Blum de Barberi Claudia.

II

Consideración del Acta de la sesión anterior.

En consideración el Acta número 04, del día 15 de agosto del año en curso, abierta y cerrada su consideración, no pudo ser aprobada por falta de quórum decisorio.

III

Proyectos para primer debate.

1. Proyecto de ley número 167 de 1995 Senado, 024 de 1994 Cámara, "por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de la acción de cumplimiento".

Autor: honorable Representante Julio Gallardo.

Ponente: honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas.

Articulado: *Gaceta* número 247 de 1994.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 63 de 1995.

Para iniciar la discusión de esta iniciativa, en esta sesión, la Presidencia se permitió recordar a la Comisión, que en el día anterior se propuso estudiar artículo por artículo del pliego de modificaciones, y por lo tanto se inició la discusión del artículo primero.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración del artículo primero fue cerrada, y no pudo ser sometido a votación por falta de quórum decisorio.

Leído el artículo 2º del pliego de modificaciones, en los siguientes términos transcurrió su discusión:

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Una vez presentada la demanda, no necesita para su utilización ninguna otra gestión por parte del demandante, el demandante solamente se limita a desencadenar la acción de la jurisdicción y no está obligado a estar pidiendo continuamente que la acción se tramite y se decida, entonces oficiosos en el sentido de que no para la iniciación de la acción, sino oficiosa

en el sentido en que la del juez está obligado a tramitarla sin estar esperando la gestión permanente de la acción al primer demandante.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Señores Senadores, el pliego modificatorio está en la página sexta de la Gaceta número 63. ¿Hay alguna propuesta que ustedes quieran formular?

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Es que yo entiendo oficioso es el abocamiento del conocimiento de un negocio más necesario, mas no el trámite que puede ser inquisitivo, yo preferiría que finalmente presentada la demanda, el trámite de la acción de cumplimiento se desarrollara en forma oficiosa. Presentada la demanda, es decir que no vaya un juez a abocar a un conocimiento de una acción de cumplimiento oficiosamente, presentada la demanda, una *palabra presentada la demanda*.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Quiere decir que la proposición del Senador Elías, corrige la ambigüedad que ciertamente tiene la redacción del artículo, presentada la demanda, el trámite de acción de cumplimiento se desarrolla en forma oficiosa, queda como está presentada la demanda.

Concluyó su intervención el honorable Senador Elías Náder, presentando a la consideración de la Comisión, la siguiente proposición aditiva:

**Proposición número 03**

Legislatura 1995-1996 - Primer Período

*Adiciónese el artículo 2º, del pliego de modificaciones, con la siguiente frase, colocada*

al principio del mismo: "Presentada la demanda".

(Fdo.) honorable Senador,  
Jorge Ramón Elías Náder.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración del artículo 2º y de la moción número 03, fue cerrada, y no pudieron ser sometidos a votación por falta de quórum decisorio.

Leído el artículo 3º, del pliego de modificaciones, la Secretaría informó que sobre este artículo, el Ministro de Justicia había dejado en Secretaría una proposición modificatoria.

Abierta la consideración del artículo 3º, hicieron uso de la palabra los honorables Senadores:

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

*Artículo 3º.* Aquí ya hay una propuesta modificativa presentada por el señor Ministro de Justicia que desgraciadamente no nos acompaña en esta sesión, a ver de qué se trata, se trata de decidir quién va a tramitar la acción de cumplimiento, escuchamos en la sesión anterior la intervención del Senador Héctor Helí Rojas, en el sentido de que él considera que esta acción siendo constitucional, siendo popular, teniendo el mismo origen y semejanza de la acción de tutela, debería tener el mismo juez competente, es decir todos los jueces de Colombia, es la propuesta del Senador Héctor Helí Rojas, el proyecto que viene de Cámara, establece que la acción de cumplimiento será de competencia exclusiva de la jurisdicción contenciosa administrativa, trátase de leyes o de actos administrativos de carácter general o de carácter particular, que en su totalidad sea de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, es decir es el polo opuesto a la propuesta del Senador Héctor Helí, nosotros pensamos que una propuesta intermedia es la de que tratándose de actos administrativos de carácter particular, sea competente la jurisdicción contenciosa administrativa, así era en el pasado en el código donde se suprimió esta acción, pero tratándose de leyes y actos administrativos de carácter general, cambiamos nosotros y establecemos que serán competentes todos los jueces con la categoría de circuito en primera instancia, y en segunda instancia el Tribunal Superior, por que, en primer lugar porque si dejamos en cabeza de la jurisdicción contenciosa administrativa, ellos ya han dicho que eso va a congestionar tremendamente esa rama.

Si hubo 70.000 tutelas en cuatro (4) años, de conocimiento de todos los jueces de la República, cómo sería la acción de cumplimiento única y exclusivamente de la jurisdicción contenciosa administrativa, en realidad la va a condicionar,

en primer lugar eso, evocamos la congestión de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Segundo, la tenemos la especificidad en cuanto le dejamos a ella la acción de cumplimiento de actos administrativos de carácter particular y concreto.

Tercero, la acción de cumplimiento tiene parentesco con la acción de tutela, es una acción popular, es una acción de tutela de otros derechos, de un derecho fundamental que ha dicho la Corte Constitucional, el derecho, la vigencia de actos jurídicos es un derecho fundamental, entonces nosotros pensamos que siendo la acción constitucional debería estar en cabeza de todos los jueces, pero no de todos los jueces como la tutela, lo elevamos a nivel de circuito, no congestionamos de esa manera el proceso de Estado porque qué tal que todas las acciones de cumplimiento lleguen al Consejo de Estado, en primera instancia los jueces de circuito y en segunda instancia los tribunales contencioso administrativo o del distrito judicial y establecemos un fuero cuando la autoridad obligada a cumplir sea cabeza de rama, sea el Presidente de la República, los miembros del Congreso, el Procurador General de la Nación, el Contralor, el Fiscal General de la Nación, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, serán competentes para hacer acciones de cumplimiento contra esas autoridades, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en única instancia.

Creemos nosotros que este artículo concilia las dos posiciones y resuelve mejor el problema de la congestión que posiblemente puede presentarse frente a la acción de cumplimiento, quisiera si hay algunas observaciones en este sentido. La propuesta del Ministro es que será competente para conocer en primera instancia de las acciones de cumplimiento el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el domicilio del solicitado y en segunda instancia Consejo de Estado.

Qué va a suceder, que se va a congestionar la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se va a llenar de acciones de cumplimiento, y va a suceder lo que sucede actualmente honorable Senador, que una demanda en la jurisdicción contenciosa, en la simple apelación ante el Consejo de Estado se demora 2 y 3 años, desaparece la eficacia.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Gracias Presidente, a mí me parece razonable las explicaciones que ha dado el señor Ponente, yo creo que dividir la competencia para el conocimiento de la acción de cumplimiento entre diversas jurisdicciones, facilita de mejor manera el ejercicio de esta acción, yo le sugiero si les parece bien, de todas maneras no cerremos la discusión de este artículo, oigamos una

opinión del señor Ministro de Justicia, cuando esté aquí, a mí me parece muy interesante su propuesta señor ponente, pero me gustaría oírle la otra versión.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Yo quisiera que me diera el señor Ponente una aclaración, dice el artículo 3º de las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material y hoy de carácter administrativo de carácter general, conocerán en primera instancia los juzgados con categoría de circuitos, cualquiera sea su jurisdicción con competencia en el domicilio del accionante, yo no sé qué entiende usted por cualquiera sea su jurisdicción, entiendo que jurisdicción es la facultad que tiene un juez para administrar justicia, en nombre de la República, eso es jurisdicción, yo no entiendo por cualquiera que sea su jurisdicción, si jurisdicción entendida jurídicamente es la facultad que tiene un juez para administrar justicia en nombre de la República, eso es jurisdicción, lo otro de competencia puede ser por la calidad del negocio, por la calidad de las partes, por la cuantía del negocio.

¿Qué quiere usted decir señor Ponente cuando dice cualquiera sea su jurisdicción? Jurisdicción laboral, jurisdicción civil, a qué se refiere, yo no entiendo en realidad.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Antes de que usted le responda al Senador Elías Náder, llamo la atención sobre algo, me parece que encuentro una proposición por fuera material de ley, bueno y hay una expresión que yo no sé si sobra o que es con categoría de circuito, yo quisiera preguntarle al señor ponente, qué entiende él por eso y si se podría eliminar la palabra con categoría de, se encuentra los juzgados de circuito, y además yo creo que convendría decir en alguna parte de este artículo, que el juez civil o el juez penal del circuito, a él pueda pedir el demandante a su elección, no sea que vayan a establecer de pronto unas reglas según las cuales unos jueces niegan la admisión de las demandas por cuanto deberían presentarse ante juzgados de igual categoría pero de distinta jurisdicción.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Voy a dar respuesta a sus inquietudes, en primer lugar, cuando decimos cualquiera sea su jurisdicción, nos referimos a las jurisdicciones que establece la Constitución, la Constitución habla de jurisdicción contenciosa administrativa, la jurisdicción constitucional, de la jurisdicción ordinaria, entonces estamos refiriéndonos a las jurisdicciones, es decir, que una acción de cumplimiento que sea de carácter general, puede ser presentada en cualquiera de las jurisdicciones,

la ordinaria o la contenciosa administrativa, no sé si eso ya aclare. Respetamos la terminología de la Constitución.

En segundo lugar, el Senador Uribe dice que a qué nos referimos nosotros cuando decimos fuerza de material de ley, no hay problema, hay juzgados que la misma ley les da la categoría de circuito, por ejemplo el juez de familia, el juez de familia tiene la categoría de circuito pero no está definido como juez de circuito. Dice el Código de Familia que tiene la categoría de juez de circuito, entonces para que quede cobijado, los jueces que no teniendo concretamente la denominación de circuitos tienen la categoría de circuito.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Ahí se puede presentar una confusión, entonces por qué no hablamos de juez de circuito civil y penal y laboral, usted lo que quiere decir es que por ejemplo ante un juez de familia no se puede presentar una acción de cumplimiento.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Los jueces de familia porque ellos no son jueces de circuito, son jueces de familia porque ellos no son de circuito son jueces de familia, pero en la misma ley que los crea dice que tiene la categoría de jueces de circuito, pero no se denominan, por eso utilizamos esta frase cualquiera con categoría de circuito, para cobijarlos a ellos.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Yo quiero que me aclare en el inciso 1º del artículo, dice usted de las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material o acto administrativo de carácter general, en el segundo dice en la otra competencia, de las acciones dirigidas a dar cumplimiento a un acto administrativo de carácter concreto, subjetivo o concreto es disyuntiva, no es conjuntiva es una o distinta, entonces subjetivo aquí se asimila a general, a contrario *sensu* de concreto, entonces quedarían invadidas las dos órbitas en el inciso 1º con una competencia y la del segundo con otra competencia, porque yo entiendo como subjetivo lo abstracto, a contrario de lo concreto que puede ser general o puede ser particular, entonces como usted le puede dar competencia a los jueces de circuito, para conocer las acciones de cumplimiento de actos administrativos de carácter general, puede de pronto interpretarse y confundirse con las de carácter subjetivo que no las define, subjetivo o concreto, ese o, no es conjuntivo, no significa lo mismo subjetivo que concreto, ese es una o disyuntiva, entonces aquí sí hay que aclarar qué significa subjetivo, si asimila a qué grado, o no lo asimila.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Es que mire honorable Senador, los actos administrativos son de carácter general y abstracto, mire y de carácter individual subjetivo o concreto otros, entonces subjetivo aquí, está relacionado subjetivo con lo personal, una ordenanza, un acuerdo es el acto administrativo de carácter general abstracto, en cambio hay actos administrativos de carácter subjetivo, de carácter individual, que le reconocen un derecho a una persona.

Aquí hay mucha claridad a qué nos referimos y solamente falta es que nos pongamos de acuerdo en la denominación, hay actos administrativos de carácter general e impersonal, como hoy es el caso de una ordenanza o de un acuerdo que dispone de que todos los ciudadanos cumplan lo determinado. Hay actos administrativos de carácter personal e individual, concreto, cuando se dicta una resolución reconociendo el favor de un ciudadano, en concreto un derecho, una pensión, lo que usted quiera, cómo los denominamos, la teoría administrativa los denomina los primeros, actos administrativos de carácter general, personal o abstracto, y a los otros los denomina actos administrativos de carácter subjetivo, individual o concreto, así los denomina, por eso hemos optado por esa terminología, si quiere cambiarlos no hay inconvenientes.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Señor Presidente y señores Senadores, ofrezco disculpas por haber llegado tarde a la discusión del artículo 1º, pero esta discusión acerca de la designación de la competencia para conocer de estas clases de acciones, me vuelve a dar la razón doctor Parmenio Cuéllar, en que la Constitución no distinguió y por el contrario, asignó el conocimiento de estas acciones a todas las autoridades judiciales por ser acción pública y ciudadana protectora de derechos etc., estas disquisiciones que estamos haciendo desde todo punto de vista nos resultan inconvenientes, precisamente porque la Constitución no permitía distinguir, yo tengo que referirme doctor Parmenio Cuéllar a otra cuestión muy importante de la acción, se dice que procederá contra las leyes y los actos administrativos en la Constitución, pero en el proyecto decimos que va a proceder contra los actos administrativos y contra toda norma con fuerza material de ley, es decir contra todo mandato imperativo emitido por cualquier autoridad competente para hacerlo, me parece que ahí se amplía de alguna manera exorbitante el alcance de la acción de cumplimiento, porque abarcaría las leyes, las ordenanzas, los acuerdos de los consejos y cualesquiera otra norma que materialmente implique un mandato, un mandato de contenido jurídico.

Yo preferiría y esa fue mi propuesta que la acción de cumplimiento se puede interponer ante todos los jueces, pero únicamente contra las leyes, porque la Constitución en eso sí habló de normas y habló de leyes, la Constitución habla de normas por ejemplo para decir la Constitución es norma de normas, la máxima norma de cualquier disposición que en cualquier sentido material implique derechos y obligaciones de cualquier norma jurídica, en cambio hablar de la acción cumplimiento, habla claramente de leyes, es decir que involucra el criterio formal de que ahí entran únicamente las normas expedidas por el órgano legislativo del poder público, eso restringiría muchísimo, la acción de cumplimiento al sentido que le dio la Constitución, lo otro es muy peligroso porque entonces hay que entrar a proteger disposiciones normativas de los Concejos Municipales y de las Asambleas, incluso actos de la administración que sin ser actos administrativos generan derechos y obligaciones dentro de la misma administración, es tan equivocado asignar la acción de cumplimiento al conocimiento exclusivo de los jueces administrativos, como dejar que el ciudadano escoja en algunos casos, si va al Consejo de Estado o va a la Corte, como decir que los jueces de circuito son los únicos que van a tener esa competencia.

Porque la ley no siempre implica obligaciones del Estado frente al ciudadano, sino que también los mandatos legislativos pueden implicar obligaciones de los ciudadanos para entre ellos mismos y eso escaparía al conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, ahí no habría contención entre el particular y el Estado y mucho menos entre instituciones del Estado, de manera que no se puede atribuir exclusivamente al contencioso administrativo el conocimiento de las acciones de conocimiento, porque repito no toda las leyes implican investigaciones contenciosas u obligaciones públicas, sino que pueden implicar obligaciones de carácter privado y de derecho privado entre particulares, porque todos los jueces del circuito, yo alabo la fórmula del doctor Parmenio como una fórmula imaginativa, pero por qué no los municipales y por qué no los tribunales, ¿con qué criterio jurídico y constitucional escogemos a unos y desechamos a los otros, podemos hacer eso nosotros?

Si es que la jurisdicción le corresponde a todos, jurisdicción tiene tanto los tribunales como los jueces desde el de menor categoría hasta el de la más alta, aquí es un problema de competencia que es ya la concreción de la jurisdicción para resolver el caso en concreto, yo propondría que se volviera a pensar en una fórmula, que permita que todos los jueces porque todos tienen jurisdicción, conozcan la acción y que se pudiera quitar la expresión normas con

carácter material de ley, porque eso es muy amplio y se volviera estrictamente a leyes generales expedidas por el Congreso conforme a las disposiciones de la Constitución, lo demás es entrar en esta discusión donde no nos van a poner de acuerdo, yo quería dejar eso como reflexión para el debate, señor Presidente.

**Honorable Senador Jaime Ortiz Hurtado:**

Señor Presidente de acogerse el análisis que el Senador acaba de hacer, creo que no se acogería o se atendería mi preocupación, precisamente la preocupación corresponde a la naturaleza de esta acción, que es de orden constitucional como todos sabemos, por esa razón yo considero que limitar la jurisdicción y competencia a una determinada clase de jueces, implica una restricción, en ese sentido quisiera que el ponente nos esclareciera si esta especificación de que conocerían los jueces de circuito en primera instancia, no limita mucho esa acción de orden constitucional pero repito, si se acoge la reflexión del Senador Héctor Helí, se atendería mi inquietud, precisamente no quiero que quede ninguna limitación a esta acción de orden constitucional.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

El ponente no tiene ningún inconveniente en acoger lo que la mayoría de la Comisión decida sobre la competencia, y participa del criterio de que entre más amplio sea el juez competente, mucho más democrático, mucho mejor, pero quisimos conciliar los criterios opuestos entre quienes consideraban que podía dársele un tratamiento exactamente igual al de tutela, todo se puede y el criterio del Gobierno que quería concentrarlo exclusivamente en la jurisdicción contenciosa administrativa, pensamos nosotros que el juez de circuito es un juez más maduro que tiene mucho más conocimiento que el juez Municipal, peor si la mayoría de los honorables Senadores considera que el juez competente para la primera instancia deben ser los jueces municipales, el ponente no tiene ningún inconveniente señor Presidente.

En segundo lugar, en relación con la observación que hace el Senador Héctor Helí, ciertamente el artículo 87 dice: toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo y podríamos dejar simplemente la palabra ley, sin embargo nosotros hemos acudido a hablar de la fuerza material de ley, porque, en principio por ley debemos entender las normas expedidas por el Congreso, que son las leyes estatutarias, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, las leyes aprobatorias de tratados internacionales, las leyes marco, todas esas leyes, pero también tienen la categoría de leyes, no son actos administrativos los decretos del Presidente

de la República que constitucionalmente se le concedió fuerza de ley, como son los decretos extraordinarios artículo 150 numeral 10 los decretos legislativos de estados de excepción artículos 212, 213, 215, y los decretos de Planeación, artículo 341 de la Carta, entonces nosotros hemos querido que esos decretos que expide el Presidente de la República en ejercicio de facultades constitucionales, que si bien no son leyes desde el punto de vista normal, sí lo son desde el punto de vista material y para que quede muy claro, esos no son actos administrativos, quisimos nosotros hacer en el texto de la ley que para eso es la ley, para desarrollar el principio constitucional, una claridad de que por ley entendemos todas las normas que tienen esa fuerza material, tengan o no formalmente la categoría de leyes, eso es todo.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Honorable Senador, yo creo que podíamos estar de acuerdo en quitar la expresión con fuerza material de ley para decir ley y los decretos del Gobierno que se asimilan a ésta en la Constitución, la Constitución es la que dice que esos decretos tienen fuerza de ley y pueden incluso suspender leyes.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

El ponente no tiene ningún inconveniente en que se le dé otra redacción, estamos refiriéndonos a los decretos del Presidente, por eso utilizamos lo que dice la doctrina, la doctrina utiliza esa expresión: Fuerza material de ley.

Lo mismo que acogimos en la cuestión de las denominaciones de actos administrativos de carácter general, esa terminología la trae los textos de derecho administrativo.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Atendiendo la solicitud del Senador Mario Uribe, no cerramos la discusión del artículo 3º con el fin de escuchar al señor Ministro de Justicia en su momento, debo anunciarles que el señor Ministro se excusa de asistir a la reunión del día de hoy en razón a que acaba de convocar un Consejo de Ministros extraordinario. Señor Senador Héctor Helí Rojas, en la sesión anterior se hizo presente el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Carlos Esteban Jaramillo, en el día de hoy está acompañándonos y también el doctor Mauricio Cuesta Subdirector de Presupuesto en representación del señor Ministro de Hacienda, como usted fue el autor de la proposición para trasladar estas invitaciones, le otorgo el uso de la palabra.

La Presidencia, teniendo en cuenta las observaciones hechas por algunos Senadores, en relación de no cerrar la discusión de este

artículo, hasta que el Ministro de Justicia explicara la propuesta modificatoria dejada en Secretaría a este artículo, ordenó a la Secretaría dar lectura al artículo 4º, del pliego de modificaciones.

Antes de dar lectura a este artículo, concedió el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas, quien dijo:

Señor Presidente, yo le agradezco mucho, pero considero que los señores invitados y los señores Senadores, ya saben cuáles son las preocupaciones que planteamos, de manera que preferiría que le concediera la palabra a ellos para ganar tiempo.

Como de la intervención del honorable Senador Héctor Helí Rojas, se desprende la solicitud de escuchar al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Carlos Esteban Jaramillo, la Presidencia le concedió el uso de la palabra, y en los siguientes términos dejó su exposición el doctor Jaramillo:

Muchas gracias señor Presidente, señores Senadores de la Comisión Primera, debo comenzar expresando de que en nombre de la Corte Suprema nuestro agradecimiento por la invitación que se nos ha cursado para formar parte en la discusión parlamentaria de este muy importante proyecto de ley que busca desarrollar el texto del artículo 87 de la Constitución Nacional, voy a procurar ser lo más breve posible en la presentación de los puntos de vista de la Corte Suprema de Justicia en relación con el aludido proyecto.

El primer aspecto que ha suscitado alguna inquietud de parte de la Corte y que creemos es importante que por lo menos sea considerado en este debate para efecto de tenerlo como un punto de análisis, es el relacionado con el artículo 3º especialmente el sistema de atribución de competencia para conocimiento de las acciones de cumplimiento, como está concebido en el proyecto, la tendencia inicial que por lo menos en los proyectos que en un comienzo fueron presentados para estos mismos efectos, como ustedes bien lo saben honorables Senadores, iba orientado a concentrar el conocimiento de la acción de cumplimiento y las autoridades judiciales integrantes de la jurisdicción en lo contencioso administrativo, sin embargo el proyecto actualmente, el Proyecto número 104 del Senado, introduce una importante modificación en ese campo, y creo que de acuerdo con estos antecedentes es importante especialmente hacer referencia al inciso final del artículo 3º en cuanto le atribuye una competencia a prevención por elección del accionante, el interesado en presentar el reclamo de cumplimiento al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia, en relación con pretensiones de cumplimiento donde las autoridades que se

señalan como sujetos pasivos de la acción son altos funcionarios del Estado, concretamente el Presidente de la República, los miembros del Congreso Nacional, los Ministros del Despacho, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, en fin los funcionarios que aquí se mencionan.

En este orden de ideas distinguidos Senadores es muy importante tener en cuenta la situación por la que actualmente atraviesa la Corte Suprema de Justicia en sus salas de casación, debido al cúmulo inusitadamente crítico que ha significado en su trabajo las solicitudes de acción de tutela que le corresponde conocer a la Corte por vía de impugnación en sus tres salas, esa es una situación, que insisto en ello, apremiante, que requiere una consideración especial por cuanto como consecuencia de ese cúmulo significativo de actuaciones de tutela por vía de cuyo conocimiento ha llegado a la Corte por vía de impugnación, ha traído dos consecuencias que son a juicio de la Corte, significativamente graves y que valdría la pena que el honorable Senado de la República las tuviera en cuenta, la primera de ellas, es que la acción de tutela en la medida en que la misma ha sido enmarcada dentro del ámbito de procesos judiciales en curso, ha sido entablada para detener, estorbar o impedir el cumplimiento de providencias judiciales dotadas de firmeza, se ha convertido en un constante propósito de parte de las personas interesadas en esos procesos o para quienes esas sentencias y esas decisiones no han sido favorables a sus intereses acudir a la acción de tutela, como si ella fuera una especie, una especie de justicia paralela que permitiera obtener resultados rápidos y expeditos por vía del procedimiento de tutela en contra de la orientación del destino final de esos procesos en curso o del contenido decisorio de las providencias frente a las cuales es solicitado el amparo.

Ese es un aspecto que en la práctica ha significado una congestión bastante significativa de trabajo en la Corte, por cuanto se hace quíerese como se quiera ver el problema, lo cierto es que se trata de peticiones de tutela o que son manifiestamente improcedentes porque van en contra del texto específico, claro y categórico del artículo 86 de la Constitución Política o bien porque son interpuestas a pesar de que existen otros medios de defensa judicial, como el mismo artículo 86 de la Carta lo señala y finalmente también por cuanto se pretende a través de la acción de tutela, detener, estorbar, impedir el cumplimiento de providencias judiciales que han sido proferidas en el curso de trámites o de procesos en los cuales el accionante quien acude a la vía de tutela ha sido parte y ha tenido allí, la oportunidad natural, ordinaria o común de hacer valer sus puntos de vista.

Sin embargo, honorables Senadores, esa situación generalizada de una visible improcedencia de la acción de tutela que llega de vía de impugnación al conocimiento de la Corte, implica un esfuerzo y un trabajo considerable, porque de todas maneras al accionante en tutela hay que explicarle con una motivación suficientemente clara, precisa y congruente, las razones de la improcedencia de la acción, para resumirles a ustedes el problema de un número total de más o menos 4.200 acciones de tutela que se han ventilado desde enero de 1992, por vía de impugnación hasta el mes de junio de 1995, en un 87% se trata de acciones de tutela que han resultado completamente improcedentes, valga registrarlo, así lo muestran las estadísticas. Inicialmente algunas de ellas registradas en muy buena medida en una reciente publicación que hizo a la Vicepresidencia de la República, en conjunto con la Consejería Presidencial para el desarrollo institucional que se llama el Libro Blanco de la Tutela, allí aparece demostrado, cómo entre la Corte Constitucional y la doctrina de la Corte Constitucional y lo que sobre el particular piensa la Corte Suprema de Justicia acerca de la procedencia de esas acciones de tutela o mejor acerca de la no procedencia de esas acciones de tutela, existe una casi absoluta coincidencia, es decir, el porcentaje de decisiones de la Corte que consideran improcedentes la acción de tutela entablada y por consiguiente revoca la decisión del tribunal considerando el amparo, son coincidentes, existe la uniformidad de pareceres, desde el punto de vista doctrinario sobre el alcance del artículo 86 en ese punto.

Esto para decirlo de otra manera, la Corte Suprema entiende que la acción de tutela es sin lugar a dudas uno de los medios de los instrumentos más eficaces que dentro del régimen constitucional actual existen en defensa y en aplicación práctica de lo que se ha dado en llamar el constitucionalismo de los derechos fundamentales, en ese sentido hay una posición perfectamente clara en el sentido de fortalecer la acción de tutela, es decir que la misma como consecuencia de ese ejercicio desviado, de ese ejercicio generalizadamente abusivo, no se desacredite sino todo lo contrario, lo que se busca es que existan mecanismos medios, instrumentos, bien sea de carácter legal o bien sea inclusive de carácter constitucional, que permitan afianzar, que permitan consolidar la acción de tutela y acostumbrar a las personas bien sea abogados o no, a que el uso abusivo, el uso desmedido, el uso improcedente de la acción de tutela no puede pasar desapercibido, es decir debe tener algunas consecuencias de índole sancionatorio, en fin, es un tema que hay que examinar con el debido cuidado.

Esto ha producido como segunda observación honorables Senadores, segunda conclusión, una

situación que es verdaderamente lamentable, en este momento en la Corte Suprema de Justicia, y es que la identidad institucional de la Corte, de acuerdo con las funciones que a la misma desde el punto de vista constitucional le han sido asignadas en términos concretamente de los artículos 234 y 235 de la Carta, han sido en la práctica relegados a un segundo plano, se está menospreciando, es decir se ha convertido en algo residual y cada día que pasa es menos el tiempo con el cual cuentan las tres salas de casación de la Corte para poder ejercer esas atribuciones, las tres salas de casación de la Corte para poder ejercer esas funciones, fundamentalmente en este momento es de un despilfarro de actividad jurisdiccional porque el asunto sería verdaderamente loable si pudiéramos destacar que de ese cúmulo, esa gran cantidad de solicitudes de tutela, se está poniendo de presente que en Colombia existe de verdad o un desconocimiento generalizado manifiesto de los derechos constitucionales que la Carta reconoce como fundamentales, y en ese orden de ideas, la institución estaría produciendo a plenitud de sus efectos cosa que sería lejos de señalarse como algo negativo; sería todo lo contrario, materia de apreciación positiva, es decir de eso se trata si la institución realmente se estuviera utilizando para eso y las decisiones de tutela estuvieran sirviendo en verdad para restablecer la vigencia de derechos constitucionales fundamentales que han sido lesionados, que han sido desconocidos o que por lo menos por actividad de las autoridades públicas han sido expuestos a peligros inminentes y actuales de desconocimiento, sin embargo, esa no es la realidad, la realidad es que se está adelantando un trabajo cada vez más inane, cada vez más sin sentido de declaración o de certificación de improcedencia de la acción de tutela, con la consecuencia a juicio de la Corte significativamente grave de haber prácticamente llevado a que las funciones que le competen a la Corte por mandato constitucional, en sus salas de casación, hayan perdido eficacia, hayan perdido posibilidad de actuación efectivo y apreciable, por qué hago esta referencia honorables Senadores, porque ustedes ven cómo en el inciso final del artículo 3º le atribuye una nueva competencia a la Corte Suprema de Justicia en el conocimiento de un número que con seguridad va a ser bien importante de acciones de cumplimiento cuando se trate de pretensiones que vayan dirigidas contra altas autoridades del Estado como las que allí están señaladas, piensen ustedes no más el caso de los ministerios, si partimos del supuesto de que acciones de cumplimiento podrán ser entabladas directamente ante la Corte Suprema de Justicia, cuando se trata de exigir a uno o varios ministerios que cumplan los mandatos de la ley o que cumplan disposiciones contenidas en actos administrativos de carácter general, vale decir reglamentos, pues no podemos dar por supuesto

que se trata de unas peticiones, solicitudes, o acciones ocasionales, esporádicas, de poca monta desde el punto de vista de su significación cuantitativa, nosotros lo contrario pensamos honorables Senadores que la experiencia con la acción de tutela conduciría a suponer que el cúmulo va a ser considerablemente importante.

Ahora si tenemos en cuenta adicionalmente la escala de deprecaciones o la escala de preferencias que el proyecto señala, en el sentido de que estas acciones de cumplimiento también son de trámite preferente como la acción de tutela, y en ese orden de ideas estarían solamente subordinadas, estarían solamente supeditadas en esa prelación a la atención prioritaria que obviamente se merecen y han de recibir las solicitudes de *habeas corpus* y las solicitudes de tutela, pues vendría por fuerza la pregunta de qué va a pasar entonces con aquellas funciones que la Corte Suprema de Justicia tiene que cumplir por mandato constitucional y por falta de tiempo, físicamente falta de tiempo y originado en esa congestión de trabajo que ha implicado la congestión considerablemente alta de actuaciones de tutela impertinentes, qué va a ocurrir si llegare a presentarse una hipótesis semejante cuando se trata de acciones de cumplimiento, mas aún, cuando y esta es una observación con la que pretendo terminar esta exposición que he presentado ante ustedes, mas aún cuando el proyecto no es muy distinto, desde el punto de vista de su contenido en frente a lo que dispone el Decreto 2165 regulatorio desde el punto de vista del trámite procesal, del trámite de la acción de tutela, en lo que concierne a la sanción por el ejercicio temerario, por el ejercicio abusivo, simplemente por el ejercicio manifiestamente improcedente de acciones de cumplimiento, yo creo honorables Senadores, bien vale la pena hacer algunas reflexiones sobre este punto.

Primero, el tema de las costas, esas actuaciones no generan costas, yo quisiera invitarlos a ustedes a que brevemente hiciéramos un análisis acerca de la situación de las acciones de tutela, improcedentes desde el punto de vista de costas, la acción de tutela, es una acción que no se tramita normalmente con traslado para nadie, generalmente lo que hay allí es un informe de la autoridad pública o del particular, contra el cual ha sido dirigida la acción de amparo y luego viene la decisión, o sea que la condena en costas y la condena consiguiente a la indemnización de perjuicios no digo que no se pueda presentar, sí se puede presentar, pero en casos muy excepcionales, es decir, en situaciones procesales verdaderamente insulares ante la gran cantidad de actuaciones que por su contenido, por su propia naturaleza resultan manifiestamente, impertinentes, sin hablar desde luego de la intención buena o mala que haya podido tener el accionante o su asesor cuando es elevada la

correspondiente solicitud ante la autoridad jurisdiccional competente.

Y una segunda observación, honorables Senadores, es la de las sanciones a los abogados, a los profesionales del Derecho, que actúan en estas instancias que adelantan este tipo de actuaciones, también creo que es importante que nos dispongamos a pensar un poco en la experiencia práctica como se ha desenvuelto el tema en la acción de tutela y ustedes saben muy bien que por mandato el decreto expedido por la Comisión Especial Legislativa en 1991, para regular el trámite procesal de la acción de tutela efectivamente se establecieron sanciones drásticas para los abogados que ejerciten indebidamente, que hagan uso indebido que ese medio tan importante que es la acción de tutela, lo propio hace y lo hace con mucha claridad y en forma bastante severa, por cierto este proyecto, pero desafortunadamente ocurre honorables Senadores, que normalmente en esas actuaciones de tutela impertinentes, improcedentes que por su contenido permiten o muestran, permiten descubrir un ejercicio abusivo, un ejercicio excesivo, un ejercicio en cierta medida inútil de la acción de tutela y lo propio podría pensarse de la acción de cumplimiento, pues los abogados no actúan directamente, es decir, son escritos y se hacen con la asesoría técnica, con la orientación y la preparación por supuesto de profesionales del Derecho, pero quien sirva, es decir, el autor jurídico de la decisión y por consiguiente de la actuación, y por consiguiente posible sujeto pasivo de alguna sanción en el evento de que fuera castigarse la temeridad o el ejercicio abusivo, tendría que ser esa persona y no el profesional del Derecho quien no aparece actuando, esa es una experiencia que muestra la práctica en el ejercicio de la acción de tutela.

Este pues en síntesis honorables Senadores, el panorama que la Corte se ha permitido atendiendo la gentil invitación de la Presidencia de la Comisión, para presentar a la consideración de ustedes no sin advertir, no sin dejar de señalar la enorme importancia que la Corte le reconoce al proyecto y sobre todo la cantidad indiscutible desde el punto de vista del examen de fondo, del estudio que se hace en la exposición de motivos que acompaña el pliego de modificaciones correspondiente al Proyecto número 104, simplemente pensamos que hay estos puntos que es importante que estos puntos que hemos presentado ante ustedes sean por lo menos materia de estudio y análisis y se tenga en cuenta, sobre todo lo pido muy encarecidamente la situación crítica de congestión y por consiguiente de atraso en que se encuentra la Corte Suprema de Justicia en el despacho de los asuntos que corresponden a la jurisdicción que originariamente le fue otorgada por la Constitución Nacional.

Con la venia del señor Presidente, yo quisiera hacer una rápida referencia a un punto que escuché en el día de ayer en el debate en el cual tuve la oportunidad de asistir aquí en la Comisión, y si ustedes lo permiten yo quisiera expresar muy brevemente la preocupación muy sentida por cierto que le asiste a la Corte, lo digo como su vocero, como su representante autorizado para el efecto, cuando se hizo alusión aquí a la actuación que ha tenido la Corte ante la Corte Constitucional en relación con el proyecto de ley estatutaria que en este momento está sometido al proceso de revisión, y sobre todo dejar muy en claro que en ningún momento tuvo la Corte la intención y afortunadamente ni siquiera el texto del documento allí presentado, permite siquiera imaginar que esa fue la intención de la Corte, la de expresar que en ese proyecto se incluyeron preceptos o se incluyeron normas intencionalmente diseñadas para provocar la impunidad, como irresponsablemente lo informaron algunos medios de comunicación, yo debo dejar expresa constancia que en ese documento se analiza simplemente cuatro puntos, de un proyecto que tiene 210 artículos, 4 puntos que reflejan la posición conocida suficientemente tanto del Congreso Nacional como de la opinión pública, de la Corte, en relación con un tema que son muy concretos y muy precisos y acerca de los cuales consideramos desde el punto de vista de nuestras funciones institucionales, nuestro deber presentar ante la Corte Constitucional algunos criterios que si ustedes a bien leerles honorables Senadores encontrarán que no son nuevos para ninguno de ustedes.

El primer punto y obviamente no voy a hacer un análisis detenido de eso, hace alusión a la revisión extraordinaria de las decisiones de las sentencias de pérdida de investidura en los procesos seguidos contra miembros del Congreso Nacional, la posición de la Corte, creo que muchos de ustedes pudieron comprobarlo en su momento, coincide plenamente con la del Consejo de Estado, y no es como también irresponsablemente se dijo en algunos círculos o en algunos medios de comunicación que la Corte estaba pretendiendo o estaba buscando en hacer una especie de competencia de poderes en el Consejo de Estado.

Un segundo punto, tiene que ver con la apelación de decisiones de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en procesos o en causas criminales seguidas contra funcionarios o servidores públicos investidos de fuero constitucional. Yo creo que por fortuna, que las actas de la Cámara de Representantes deben ser explícitas en esa materia, en su momento la Corte hizo sus observaciones sobre el particular e inclusive se contó con la posibilidad de presentar algunas proposiciones de carácter ...

...Con detenimiento allí no se afirma por ninguna parte ni esa fue la intención de la Corte, de decir que el Congreso exprofeso intencionalmente buscó diseñar un sistema de apelaciones que condujera a la inoperancia del trámite procesal, dice todo lo contrario, se dice que por los efectos que en la práctica produce y sobre todo teniendo en cuenta la gran cantidad de decisiones que en el Código de Procedimiento Penal admiten apelación, podrían producirse una serie de dificultades, de obstáculos en el desenvolvimiento del trámite procesal que no solamente van a redundar en perjuicio de la propia administración de justicia en cuanto tal, sino también en perjuicio muy considerable por cierto, de aquellas personas que por algún motivo pudieran verse vinculadas con actuaciones de esa naturaleza.

Un tercer aspecto, tiene que ver con la carrera judicial y su posibilidad de reglamentación por el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia siempre ha sostenido desde el Proyecto número 90 de 1993, así quedó consignado en la exposición de motivos que el Consejo Superior de la Judicatura en materia de administración, en materia de carrera judicial, le compete por mandato constitucional, administrar la carrera y no reglamentar la carrera, propugna entonces por esa posibilidad de reglamentación, se le atribuya al Congreso de la República como entendemos que lo indica con absoluta claridad el artículo 125 de la Carta Política y finalmente honorables Senadores, el documento hace una brevísima alusión al artículo 4º del proyecto de ley estatutaria sobre el tema, sobre el principio de celeridad, ustedes recuerdan honorables Senadores cómo en la sesión plenaria del Senado ese fue un tema muy discutido, muy debatido, se plantearon distintas alternativas, fórmulas en un sentido, fórmulas en otro, y en ese documento la Corte lo único que hace es pedir a la Corte Constitucional que dé una interpretación constitucional al artículo de tal manera que no se puede llegar a pensar como algunos lo sostuvieron que ese artículo consagró una realidad de responsabilidad objetiva y por consiguiente es contrario a la Constitución, la Corte piensa todo lo contrario y le sugiere muy respetuosamente a la Corte Constitucional en uso de sus atribuciones que señale cuál es la forma de interpretarlo correctamente, para que el texto pueda producir la plenitud de sus efectos y no se le considere con ciertos simplismos como inexequible.

Eso honorables Senadores, creo que es un deber, tengo que dejar aquí consignado, insisto en ello, la Corte expresa ante ustedes su preocupación porque se haya podido entender desafortunadamente por unas pésimas informaciones de prensa acerca del sentido y la razón

de ser y el contenido de ese documento que he procurado sintetizar ante ustedes y desde luego les ofrezco para todo el que quiera leerlo o quiera estudiarlo con detenimiento hacérselo llegar de inmediato para que ustedes mismos puedan comprobar que lo que aquí he expresado corresponde exactamente a la realidad.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Muchas gracias señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Señor Presidente, es muy brevemente para resaltar la gallardía y la caballerosidad del señor Presidente de la Corte, quien con esta aclaración tranquiliza el ánimo de algunas personas, que fuimos ponentes de esa ley y otros que sin ser ponentes participaron en su discusión y aprobación, y que nos sentimos afrentados cuando El Espectador de manera un poco protagónica, dijo que en el estatuto de la administración de justicia, el Congreso había abierto las puertas de la impunidad, ese fue el titular, y en esta época cualquier titular de esa naturaleza es muy peligroso y muy perjudicial para el Congreso de la República, por eso quiero resaltar sus palabras y manifestar que tuve oportunidad de hablar con el doctor Diego Yunes Moreno, quien también expresó que lo que habían hecho era plantear unos puntos que nosotros habíamos conocido en el Congreso, ante la Corte Constitucional, pero que el titular de El Espectador no correspondía a lo que sinceramente planteó ni el Consejo ni la Corte, y resaltar que las relaciones entre el Consejo y la Corte y el Congreso pues son las mejores como que debemos colaborar para sacar adelante todos estos proyectos.

Yo le agradezco su gentileza y su generosidad y su caballerosidad para con estos humildes congresistas al reconocer que allí no abrimos puertas de la impunidad, hicimos una ley en la que nosotros mismos reconocemos que había algunos vicios, pero a sabiendas del control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, preferimos salvar el grueso de la ley, que sacrificarla por oponernos a pequeñas cosas que pueden ser corregidas, yo personalmente le agradezco esta manifestación doctor Esteban como Presidente de esta alta corporación.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Muchas gracias señor Presidente de la Corte, le agradeceríamos y le aceptamos el documento que ustedes han hecho llegar a la Corte Constitucional, y a la Presidencia de la Comisión Primera, por supuesto que lo haremos circular entre los senadores integrantes de esta comisión.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Quiero expresarle en brevísima intervención señor Presidente, me parece que es de la mayor utilidad que conozcamos el documento que la Corte Suprema de Justicia ha enviado a la Corte Constitucional a propósito de la revisión del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, las aclaraciones que ha dado el señor Presidente de la Corte, pues no sólo la agradecemos como agradecemos su presencia permanente aquí, sino que además nos son muy útiles, le son útiles al país para clarificar la función del Congreso.

Que no necesariamente como a veces se afirma con tanta alegría y con tanta irresponsabilidad, van o se dan para que se desbarajuste más de manera institucional el país, ahí hay unas cosas que valdría la pena conocer más a fondo, como por ejemplo el asunto de la revisión, señor Presidente de la Corte, nosotros en esa ley estatutaria de la Administración de justicia, atribuimos la competencia para conocer de los procesos de revisión en la Corte Suprema de Justicia, porque lo consideramos nuestro juez natural, nuestro juez es la Corte Suprema de Justicia, pareció que la acción de revisión bien podría atribuirse a la propia Corte para no entregar esa competencia a jueces de menor categoría por un lado y porque considerábamos que si la decisión la había tomado el Consejo de Estado pues valdría la pena que otra autoridad de igual jerarquía la revisara.

Procedimos así, porque al conocer que la Corte Constitucional de la Ley 144 que reglamenta el proceso de pérdida de la investidura podría afirmarse que la Corte Constitucional sugiere al Congreso de la República que designe el juez para la revisión.

Es la propia Corte Constitucional en esa sentencia y yo invito a que la leamos, la que sugiere que designe un juez de revisión, y la intención no fue otro que esa, señor Presidente. Yo pensé que Héctor Helí Rojas iba a mencionar dos temas que expresó ayer aquí, que me parecieron de la mayor importancia también, y son los que tienen que ver con las declaraciones del magistrado Pinillos en una conferencia quizás en Armenia, yo no quisiera adelantar ningún concepto sobre ellas, porque mucho me temo que las publicaciones que hace la prensa no corresponden exactamente a las afirmaciones que hiciera el magistrado, suele ocurrir en el país y según usted lo ha dejado bien claro señor Presidente de la Corte, y menciono este tema para sugerirle que ojalá fuera posible que la Comisión Primera del Senado conociera algún día la integridad de las declaraciones del magistrado Pinillos, su alcance para que eventualmente el Congreso se pronunciara sobre

ellas, me parece que no bastaría un reporte de prensa para hacer un juicio, un examen de lo que ha dicho el magistrado, por supuesto es de la mayor altura, de la mayor gravedad.

Por otro lado, señor Presidente de la Corte, deberíamos examinar un tema que es el de la inviolabilidad de los Congresistas, acá al Senado de la República han llegado unos oficios de la Corte Suprema de Justicia, en los cuales se indaga de la manera como algunos Senadores o exsenadores, actuaron y votaron en relación con determinados proyectos. Yo debo confesarle señor Presidente de la Corte que esos oficios me llenan de preocupación, por cuanto de alguna manera vamos a tener que poner en guardia frente a nuestros jueces naturales, si nosotros somos inviolables según lo dispone el artículo 185 de la Constitución Nacional en cuanto a nuestras opiniones y nuestros votos al interior del Congreso de la República, da la impresión que los oficios que ha enviado a la Corte indagando cómo actuó y cómo votó un Senador frente a determinado proyecto, suponen una violación de ese principio de la inviolabilidad y si ello es así señor Presidente, a mí me gustaría que al interior de la Corte, usted propusiera el tema y lo examináramos porque cada cual tiene un criterio definido de la Corte, sabrá a qué atenerse respecto de sus actuaciones dentro del Congreso.

Yo, con Héctor Helí Rojas, opino que las votaciones y las opiniones que generalmente expresamos no son neutras, que lo que hacemos aquí afecta a muy variados sectores de la sociedad para bien o para mal, unas veces favorecemos unos estamentos, otras veces favorecemos otros, yo pienso que la inmensa mayoría de los Senadores y Representantes actúa en consideración a superiores intereses nacionales, pero me preocupa, que si favorecido algún estamento de la sociedad dentro o al margen de la ley, nosotros podamos ser objeto de juicio, pues ello nos va a tener que poner en guardia para prevenir, para precautelar nuestras actuaciones en el Congreso.

A mí me gustaría señor Presidente, que y perdóneme usted que le sugiera esta tarea, pero me parece que la Corte Suprema de Justicia debe hacer claridad pública sobre el alcance de las declaraciones del doctor Pinilla y sobre este tema de la inviolabilidad, porque para nosotros es de la mayor utilidad, si afirmamos aquí si lo que decimos aquí, si los votos que depositamos aquí, pueden generar alguna responsabilidad, alguna consecuencia respectiva para nosotros más allá de las disposiciones para nosotros aclarar del artículo 185 de la Constitución, pues vamos a tener que saberlo, porque de todas maneras la opinión o las opiniones y las actuaciones no vienen de cualquiera sino de quienes mañana eventualmente nos pueden juzgar, cualquiera de las cosas que hagamos aquí podemos caer en

manos de nuestros jueces naturales, la Corte Suprema de Justicia y en ese sentido, pues yo por lo menos sí quisiera tener absoluta claridad de las consecuencias que me pueden acarrear mis actuaciones según las interpretaciones que de ella haga la Corte Suprema de Justicia.

**Honorable Senador Ricardo Aníbal Lozada Márquez:**

Muy importantes los planteamientos del señor Presidente de la Corte en relación a este proyecto de ley que estamos tramitando, pero yo quisiera saber para mayor ilustración y para votarlo con más conciencia, cuántas sanciones se han llevado a cabo en el último año aproximadamente, precisamente por acciones de tutela improcedentes, han llegado a la Corte Suprema de Justicia. Muchas gracias.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Gracias señor Presidente, yo siempre que vienen los altos dignatarios de las cortes estoy muy pendiente de lo que dicen, de lo que proponen, de lo que hacen, el debate sobre la ley estatutaria de la administración de justicia, los vi a todos desfilar por esta Comisión, y desfilar por la plenaria, magistrados de la Corte Suprema, magistrados del Consejo Superior de la Administración de Justicia, magistrados del Consejo de Estado en su calidad de colegisladores, en su calidad de invitados especiales, o en su calidad de interesados en el proyecto.

Yo no sé si es que mi memoria me traiciona, pero los 4 puntos a que hizo referencia el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, fueron diáfanos, fueron claros, fueron controvertidos sin que yo hubiese visto una proposición sustitutiva por parte de ningún magistrado, que tenían voz, que se les dio toda la oportunidad democrática para que intervinieran en el discutido proyecto administración de justicia, por ejemplo, el artículo sobre celeridad, yo no sé si se refiere el señor Magistrado al cumplimiento de los términos y a las sanciones por mora, yo no sé si se puede decirle a la Corte Constitucional que interprete lo que el Congreso interpretó y quiso, no sé si se le puede pedir eso y que yo entienda eso como un acto de poca importancia para el Congreso, si era darle un alcance diferente a sancionar la mora, o eso está en la legislación actual y es muy raro que se sancione, aquí se quiso darle un término perentorio y así lo entiendo si no estoy mal el artículo y mas aún otro artículo que más abajo que decía que la calidad de la providencia no era excusa para el cumplimiento de los términos.

Yo no entiendo, qué tipo de interpretación puede darle la Corte Constitucional a la Corte Suprema en su solicitud, yo creo que hay que consultar también el pensamiento del legislador

y juez, claro, para efectos de interpretar la norma. No sé si nos quieren poner a que caiga la interpretación por vía de autoridad, por intermedio de la interpretación jurisprudencial, si a los señores Magistrados les pareció inoportuna, imprudente, injusta la norma, yo creo que el Congreso perdió la oportunidad de que en su momento la discutieran con nosotros y no se discutió, es uno de los artículos menos discutidos el de la celeridad, tampoco si no me falla la memoria vi protesta por parte de los magistrados cuando el Congreso de la República fundamentaba una norma constitucional, le dio apelación a los fallos de la Sala penal de la Corte Suprema de Justicia en su sala plena, está en el artículo que dice que no habrá providencias sin apelación salvo las excepciones que la ley traiga y la ley no trae la excepción del partido contra un congresista no pueda ser apelable y podría la norma desarrollarla, tampoco vi protestas ni modificaciones ni proposiciones sustitutivas de la revisión de pérdida de investidura en el Consejo de Estado que como lo dijera el honorable Senador Uribe, fue abiertamente insinuada por la Corte Constitucional.

Yo no entiendo qué está sucediendo, la función de legislar se da aquí en el Congreso, no con memoriales a la Corte Constitucional para impugnar, tachar o rechazar lo que pudiéramos defender o modificar y no defendieron y modificaron en su momento oportuno. Yo tengo la más alta consideración y el mayor respeto por las instituciones judiciales, por la Corte Suprema, por la Corte Constitucional, por el Consejo de Estado, pero aquí estamos en una situación que no se trata de un irrespeto, sino que se trata de que seamos francos si tuvo o no tuvo la Corte Suprema para modificar o trata de modificar lo que se plasmó en una ley de la República o se plasmaría en el momento en que la sancione el señor Presidente de la República.

Yo lo escuché a usted muy bien señor Presidente, no recuerdo salvo que mi memoria me falle y usted me lo recuerde, en la plenaria porque ese artículo fue introducido en la plenaria de la Comisión, el de la sanción por mora, el artículo de la apelación también fue introducido en la plenaria y el de la revisión también fue introducido en la plenaria, no vi una sola proposición sustitutiva, si estoy mal, si estoy errado, le pido excusas anticipadas, pero sí necesito que haya claridad al respecto porque las grabaciones de las plenarias son fidedignas y yo quería consultar si alguna intervención en ese sentido por parte de nuestro colegislador. Gracias.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Gracias Presidente, yo quiero referirme a la exposición que hizo el señor Presidente de la

Corte, en relación al proyecto que estamos discutiendo, es correcta la preocupación de la Corte, por la congestión que pueda producir y la expedición de esta nueva ley, después vienen otras, la acción popular, las acciones populares, son tres acciones que estableció el constituyente y que tenemos que desarrollarlas, no podemos de ninguna manera pensar en dejar de desarrollar los derechos de los colombianos, porque la congestión aumenta, eso sería resolver el problema a la inversa, nunca podemos pensar que no desarrollar los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución porque van a congestionar la rama judicial, habrá que buscar otra fórmula, pero menos la de impedir que estas leyes desarrollen las acciones que son cabalmente para que la Constitución se cumpla, esta acción, concretamente la acción de cumplimiento, busca que el ordenamiento jurídico sea una realidad, que las leyes se cumplan, pueden buscarse muchas fórmulas, habrá que crear más jueces, habrá que buscar por ejemplo que las decisiones no las tome la sala plena sino la sala de recepción, en relación con las acciones de cumplimiento, que no sean todas las que estamos proponiendo nosotros de competencia de la Corte, o del Consejo de Estado, sino solamente las del Presidente y no la de los ministros, alguna forma pero alguien tendrá que conocer la de los ministros quedaría en la regla general, lo mismo que evitar el ejercicio temerario de la acción, el artículo 29 del proyecto establece sanciones para el abogado, es una buena idea establecer también sanciones que pueden ser multas para el accionante, de todas maneras, tenemos que legislar sobre este tema.

Me preocupa sí que va a congestionar pero en un grado siempre la congestión que produjo la tutela y no la descongestión que también produjo la tutela, la verdad es que la justicia es morosa, por la actividad o por la injuria de los funcionarios puede haber excepciones, pero se ha cumplido, peor yo pienso que la falta de celeridad de la rama judicial se debe a que el número de procesos es superior a las posibilidades que tienen los despachos para evacuar y no hemos querido aceptar esa realidad y queremos porque yo propuse un día, no formalmente en el artículo de que un juez le puede tener más de un determinado número de procesos, pero aquí no hay juez, le pueden llegar mil asuntos, esa es una irresponsabilidad del Estado, es no cumplir con su deber y hacer justicia. Pero yo sugerí cuando estábamos estudiando la ley estatutaria que pudiéramos una norma así como establecíamos que los términos eran perentorios, a ese juez podemos poner obligación de cumplir los términos cuando no le ponemos un límite de procesos que tenga o pueda atender.

Si nosotros llegamos a la conclusión de que el juez no puede conocer más de 100 procesos,

entonces hay que triplicar o multiplicar por 10 el número de jueces y este país tendrá que tomar la decisión, lo hace o reconoce que no puede administrar justicia pronta, como lo exige la Constitución, sino que se declara en una quiebra frente a un servicio público, frente a la necesidad de impartir justicia, pero vamos a ver como hacemos con este proceso, de todas maneras hemos buscado mejorar la reglamentación que tiene la tutela en lo que se parece con esa acción, establecemos el derecho a la defensa y si lo reglamentamos mucho mejor, para que el demandado a pesar de que es una acción en la cual la controversia es menor, no es lo mismo establecer si se ha violado un derecho fundamental, como en el caso de la tutela, es simplemente establecer si se ha cumplido una ley, es mucho más sencillo de lo que se controvierte, lo que pasa es que hay muchas normas que no se cumplen y que desgraciadamente en Colombia el ciudadano común y corriente no tiene forma de hacer cumplir, salvo petición respetuosa que ya de tiempo atrás tiene ante funcionario para que si tiene a bien lo cumpla, pues ahora tenemos que no es así sino que a través de un juez de la República ese funcionario tenga que cumplir.

De todas maneras, somos partidarios de la no de la competencia concentrada sino difusa porque creemos que de esa manera puede tener éxito el conocimiento de estas acciones. Yo le agradezco señor Presidente sus comentarios que nos enriquece el proyecto, los vamos a tener en cuenta y agradecería que cualquier otra novedad que tenga nos la haga conocer por escrito porque necesitamos incorporar sus ideas y sus iniciativas.

**Doctor Carlos Esteban Jaramillo,  
Presidente de la Corte Suprema de Justicia:**

Gracias señor Presidente, honorables Senadores voy a referirme rápidamente a los distintos puntos que ...

**Honorable Senador Jaime Ortiz Hurtado:**

Agradezco mucho, yo quisiera que antes de la intervención del señor Presidente de la Corte, nuevamente quisiera expresar algunas preocupaciones con relación a todo este debate que ha suscitado el análisis de este proyecto, quisiera anticipadamente pedirle al señor Presidente de la Corte, tuviera mucha amplitud y comprensión conmigo si soy un poco inexacto en transmitir las inquietudes que en este momento siento que debo compartir con el señor Presidente de la Corte.

Realmente el análisis que hizo el señor Presidente sobre la congestión de la Corte Suprema de Justicia con relación a la acción de tutela, debe preocupar profundamente a esta comisión, como naturalmente no sólo preocupa

a la Corte Suprema sino que yo diría también que está haciendo la Corte Suprema de Justicia para coadyuvar en la descongestión propia al respecto de esta acción constitucional que de ninguna manera podemos ni suspender ni frenar, ni limitar, de ninguna manera porque es orden constitucional.

En ese orden de ideas yo quisiera sugerir muy respetuosamente que la misma Corte procediera a hacer algunas recomendaciones tal vez algún proyecto de ley con relación a eso, por ejemplo, si ya se ha detectado que hay ochenta y tanto por ciento casi 90% de acciones de tutela improcedentes o impertinentes que no son pertinentes, sencillamente pues radicar un proyecto respecto de instructivas, criterios jurídicos que orienten a los jueces y a los tribunales que están pasando tantas acciones de tutela, que realmente la Corte encuentra improcedente, estos jueces, abogados, jueces y magistrados de otras instancias deberán tener criterios más precisos para no admitir tantas acciones impertinentes o improcedentes, pero la Corte deberá coadyuvar en el sentido de elaborar los criterios jurídicos porque no se está tratando de subjetivismos, sino criterios doctrinales, en estricto derecho, para que los jueces entonces limitaran esta admisión de tantas acciones de tutela.

También creo que sería del caso estudiar un posible proyecto de ley por medio del cual se penaliza que podríamos llamar las demandas temerarias, porqué no, hay muchas demandas temerarias que congestionan la justicia y esto se debe a abogados irresponsables, sencillamente admiten cualquier demanda, en forma temeraria por tal vez atender sus honorarios profesionales o aumentarlos.

Entonces había que cogerlo en su fuente de origen, porque de ninguna manera insisto, se puede ni frenar la acción de tutela, ni tampoco la acción constitucional, qué haríamos entonces si la honorable Corte nos dice ahora que si se aprueba esta ley, lo que tenga que ver de su conocimiento no lo puede atender, no podemos legislar de ninguna manera, eso no se puede suspender, eso no se puede limitar, eso no se puede frenar. Eso hay que buscarle otra alternativa a este problema de la congestión para que la Corte pueda decir estamos contentos de administrar justicia en forma cabal y concreta sin ningún pero, sin ninguna limitación.

Quisiera que el señor Presidente de la Corte se refiera también a esas inquietudes, no sólo de un senador sino de un ciudadano que hay pronta y cumplida justicia.

**Doctor Carlos Esteban Jaramillo,  
Presidente de la Corte Suprema de Justicia:**

Siguiendo el orden de los distintos puntos que han sido planteados a través de las diferentes

intervenciones que ustedes han tenido a bien hacer en relación con estos temas, voy a aludir en primer lugar al planteamiento muy atinado por cierto cuya importancia soy el primero en reconocer, que ha hecho el honorable Senador Mario Uribe, eso es absolutamente cierto, yo creo que urge, así ha sido planteado al interior de la Corte para que tenga lugar ello en la próxima sesión ordinaria de la Corporación, vale decir la semana entrante, el día jueves, para examinar con todo detenimiento el tema que desde el punto de vista jurídico ha planteado el Senador en relación con el punto atinente a la garantía de inviolabilidad que tienen los honorables miembros del Congreso de la República, y la significación que frente a este postulado del artículo 185 de la Carta puedan tener esos requerimientos, esas solicitudes que han venido dirigidas, de parte de la Corte para efectos de obtener información sobre el desenvolvimiento de determinados debates y el sentido de la votación que se produjo dentro de ellos, quiero dejar registrado aquí, la absoluta identidad de criterios que como Presidente de la Corte Suprema de Justicia, tengo en relación con esos puntos que han sido allí planteados.

De otra parte, en relación con las declaraciones o las expresiones que en el desenvolvimiento de un evento académico hizo el señor Presidente de la sala de casación penal de la Corte, pues la verdad sea dicha honorables Senadores yo tengo que reconocerlo con franqueza, yo no estaba enterado del asunto solamente hasta ayer cuando aquí se habló del tema me puse en la tarea de averiguar qué era lo que había ocurrido y creo que es absolutamente cierto y correcto que el Congreso solicite que se le permita conocer el texto íntegro de lo que allí en el seno de ese evento de tipo académico, en esa conferencia se dijo por el señor Presidente de la Sala de Casación Penal.

Lo que sí puedo anticiparles por el momento honorables Senadores, es que una manifestación que recibí directamente del propio doctor Nilson Pinilla me expresó que esa información de prensa como tantas veces ocurre había sido una expresión fuera de contexto, de los que él estaba diciendo, que él jamás tuvo la intención y mucho menos el propósito de hacer señalamientos sobre la conducta o la actitud que miembros del Congreso de la República adoptaron en relación con la votación que dio lugar finalmente a la expedición de unas normas de jerarquía legal que modificaron el Código de Procedimiento Penal.

Sin embargo, pues esa documentación haré lo posible que rápidamente fuera puesta en conocimiento de ustedes o por conducto de la Presidencia de la Comisión con los fines que han sido señalados y además de ello, por encontrarla perfectamente razonable. Y además oportuna para efectos de definir con criterio de cuerpo

esos procederes, esas actitudes de la Corte Suprema en relación con mandatos constitucionales que conciernen directamente a la actividad parlamentaria, pues la Corte Suprema de Justicia en su seno tendrá que ocuparse de examinar esos temas con el detenimiento, el cuidado y la atención que ellos merecen.

En segundo lugar, en relación con las apreciaciones del honorable Senador Elías Náder, yo quisiera comenzar diciendo a esta comisión lo siguiente: La participación mía como Presidente de la Corte, en el debate parlamentario que dio lugar a la aprobación del proyecto de ley estatutaria siempre tuvo una peculiar característica que me propuse darle, que fue la de ser dentro de lo razonablemente posible, lo más discreto, lo más cuidadoso y lo más celoso en el sentido de respetar la autonomía, el criterio, y los puntos de vista de los honorables miembros del Congreso.

De tal manera que esa participación y esas intervenciones tuve la muy agradable experiencia de poderlas llevar a cabo, cada vez que las mismas me fueron solicitadas por ustedes, en ese orden de ideas desde el comienzo mismo de las intervenciones a que esas intervenciones dieron lugar, la Corte Suprema fijó algunos criterios en relación con alguno de esos puntos a los que hice mención y que contiene el memorial en referencia, concretamente las facultades de reglamentación del Consejo Superior de la Judicatura, que dieron como ustedes lo recordarán en este mismo recinto lugar a una respuesta de parte del entonces magistrado hoy en día Presidente en la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el doctor Hernando Yepes Arcila.

En cuanto al principio de la celeridad, tal vez por el propósito de ser breve en la intervención y no extenderme demasiado en una materia que no concierne directamente al proyecto que está siendo materia de estudio, entiendo que no fui lo suficientemente claro, cuando aludí al tema y por eso creo en vista de la justa observación que ha hecho el doctor Elías Náder, creo que debo hacer una precisión sobre el particular donde resulta el problema del artículo 4º no es que se haya dicho que los términos son perentorios, que no es que se castigue la mora, sino en que allí como ustedes lo recordarán, se dice que el incumplimiento, ese principio dará lugar o se tendrá como mala conducta, ustedes saben que la mala conducta invariablemente da lugar a la sanción de destitución, de tal manera, que si se entendieran así las cosas da lo mismo una mora de un día que una mora de un año, en un proceso independientemente de en las causas que hayan podido motivar esa situación pues había una manifiesta de quebranto o desconocimiento del principio del tratamiento

igualitario que la propia Constitución reconoce, ese artículo honorables Senadores no por iniciativa de la Corte sino por iniciativa de un buen número de estamentos integrantes del poder judicial en su rama ordinaria en la jurisdicción ordinaria, dio lugar a comentarios, a observaciones en el sentido de que allí lo que se había consagrado era una modalidad de responsabilidad objetiva invariablemente sancionada con pérdida del empleo, dada la calidad de mala conducta que se le da a la situación, que si no se permite hacer una distinción caso por caso, pues se llegaría a la solución a situaciones que no consultarían ese principio de tratamiento igualitario.

La Corte piensa que si a ese artículo se le da un entendimiento distinto acorde no sólo con el espíritu de la Constitución, sino fundamentalmente con el espíritu del legislador que lo conocimos y lo vivimos porque aquí estuvimos presentes en el debate que se dio sobre el tema, se puede perfectamente superar el obstáculo y mantener en su integridad el texto tal como fue redactado y aprobado por el Congreso.

En tercer lugar, el tema de la apelación de las providencias que se dicten en los procesos, en las causas criminales que se adelanten contra funcionarios y servidores públicos que gocen de fuero constitucional, yo tengo que reconocer y lo hago aquí con todo respeto la claridad necesaria para tratar de dar respuesta a la también injusta observación del Senador Elías Náder que efectivamente cuando ese punto inicialmente se planteó por desconocimiento, porque la verdad es que mi especialidad no es el procedimiento penal, he trabajado siempre en el campo civil, mi experiencia en la Corte es como magistrado de la Sala de Casación Civil, como ustedes lo saben y en ese momento no encontré realmente una objeción que me permitiera a mí pedirle al Presidente de entonces el uso del micrófono para expresar ante ustedes cosas que no respondían a un suficiente conocimiento de causa del tema. Qué ocurrió, acudí a la sala de casación penal de la Corte y allí después de un análisis detenido del tema se llegó a la conclusión que está recogida en el mismo documento, de que ese artículo por los efectos que produce sin hacer de ninguna manera y en eso quiero ser absolutamente enfático, juicios ninguno sobre la mala intención que pudiera haber asistido a quien diseñó a quienes diseñaron esa fórmula para garantizar una segunda instancia en ese tipo de procesos, se encontró que los efectos no eran prácticamente viables, es decir, que de esos procesos obligarían a que la Corte, prácticamente tuviera que declararse en sesión permanente para atender las apelaciones que se producirían en ese tipo de actuaciones, qué ocurrió que mientras tanto el trámite parlamentario avanzó y yo le digo con toda sinceridad no me quedó

más alternativa que acudir al debate en la Cámara, plantearle el tema a algunos distinguidos miembros de la Cámara de Representantes y ofrecerles una fórmula alternativa, fórmula que en las actas de la Cámara debe constar, fue presentado por unos representantes, ese tema fue examinado, debatido y finalmente esa fórmula, la Cámara en su sabiduría entendió que era preferible mantener la inicial.

Entonces, en este punto pues yo tengo que acudir simplemente pues a los hechos como ocurrieron, es cierto honorable Senador que en momento en que el Senado, ese tema se planteó como el artículo pertinente se discutió, pues yo intervine pero no intervine con la intención inconfesable de dejar que una cosa pasara para luego impugnarla, no, la verdad sea dicha honorable Senador es ese cargo no lo puedo aceptar, yo la verdad no intervine porque no me sentí con suficientes elementos de juicio para poder hacer una exposición seria ante ustedes que pudiera llevarlos al consentimiento de que esa fórmula así como estaba concebida producía efectos que no eran recomendables desde el punto de vista del desarrollo práctico que esos procesos con ese cúmulo considerable de apelaciones que consagra el Código de Procedimiento Penal podrá darse.

En cuanto al tema de la revisión institucional de la revisión extraordinaria perdón, respecto de decisiones que se adopten en los procesos por pérdida de investidura respecto de miembros del Congreso de la República, pues yo tengo que expresarlo ante ustedes lo hago con toda la franqueza y sinceridad que reclama con razón el Senador Elías Náder, la verdad es que a miembros del Congreso tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, tuve oportunidad de expresar y de hacerles saber que la Corte consideraba que esa revisión, dándole un entendimiento a la propia providencia que ha mencionado aquí el doctor Mario Uribe, debía ser del conocimiento y del resorte de la propia jurisdicción en lo contencioso administrativo, porqué, porque es un recurso que está enmarcado con una clara referencia al artículo 182 del Código Contencioso Administrativo, ente-dimos de la mejor buena fe que esa indicación del juez de la revisión venía dado por el propio mecanismo que resulta de aplicar integralmente la ley 144 con el Código Contencioso Administrativo y llegamos a la conclusión, esto honorables Senadores fue materia de un amplio y un largo debate en la sesión plenaria de la Corte cuando tuvimos oportunidad de estudiar el punto y se llegó a la conclusión de que le corresponde bien sea al Consejo de Estado en su Sala Plena o bien sea a un Consejo de Estado integrado por jueces. El Consejo de Estado en su Sala Plena o sea a un Consejo de Estado integrado por jueces, es el mecanismo propio si se ha de entender la Ley

144 como una referencia del recurso de revisión extraordinaria que consagra el Código Contencioso Administrativo. Sabemos perfectamente que esa no es la única inter-pretación posible, entendemos que pueda haber otra, aquí se señalaron otras pero partiendo de la base de que era un tema opinable y además sabedor como se me hizo saber, por distinguidos miembros tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, que en ese aspecto pues la decisión del Congreso era uniforme, es decir era suficientemente meditada, era suficientemente calibrada en sus alcances jurídicos, en su viabilidad jurídica y consolida por lo tanto dentro del proyecto cuando fue ella incorporada, yo le digo con toda sinceridad, por elemental respeto por el Congreso y sabiendo una decisión que no ameritaba a juicio del propio Congreso una discusión o que no debería ameritarla, no me pareció pertinente hacer una intervención en ese sentido.

Yo sí quiero llamar la atención honorables Senadores de qué ese es un punto discutible, el problema interpretativo que genera la ley 144 no es nada sencillo de resolver, en la Corte llegamos a una decisión por voto mayoritario, hay miembros de la Corte muy distinguidos magistrados que opinan lo contrario a lo que yo les he dicho aquí, yo me pregunto cómo hago como representante de la corporación cuando yo mismo tengo la conciencia de que en la propia corporación no hay un parecer unánime, como vengo yo aquí confundiendo la posición institucional de la Corte con la posición personal mía a plantear un punto de vista, eso honorables Senadores pues yo les ruego que lo tengan en cuenta y lo digo con toda la sinceridad y el respeto que ustedes me merecen y otra yo traté de intervenir en ese proceso arduo por cierto de estudio de la ley estatutaria con la mejor voluntad de cooperación, cada vez que ustedes tuvieron a bien solicitarla se ofreció y se prestó de la mejor manera posible, pero sí quiero que tengan muy en cuenta que de ninguna manera por ningún motivo, en ningún momento y respecto de ningún punto, tuve la intención equívoca, la intención defraudadora de dejar que las cosas pasaran para luego impugnarlas ante la Corte Constitucional.

Yo, muy respetuosamente honorables Senadores les insisto, ese cargo si no lo puedo aceptar. Finalmente, señor Presidente, yo quiero aludir a las juiciosas, muy atinadas por cierto apreciaciones que ha hecho el Senador Hurtado, en relación con la situación de la Corte Suprema de Justicia y la congestión, yo y obviamente aludo también a un punto que me parece de fundamental importancia en esta materia, señalado por el Senador Cuéllar, cuando aludí a los efectos que podría traer el trámite de las acciones de cumplimiento ante la Corte Suprema de Justicia, y el atraso o la congestión, no lo hice

de ninguna manera para que se entienda que la Corte pretende que esos valiosísimos instrumentos de protección de la libertad ciudadana, se detengan, se limiten o se hagan desaparecer, todo lo contrario, la Corte tiene plena conciencia de la gran utilidad que esos mecanismos, los tres que ustedes han tenido a bien mencionar aquí, la acción de tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares, vienen para la defensa integral de todo ese conjunto muy amplio y generoso por cierto de derechos que consagra la Constitución, no solamente en el plano individual, sino en el plano colectivo, entonces en ese punto yo simplemente hago alusión a la necesidad de que esa situación de congestión abrumadora en que se encuentra la Corte sea tenido en cuenta no para entorpecer, para dificultar, sino para eliminar el funcionamiento de estos medios de protección a los cuales he hecho alusión, sino para encontrar una fórmula que permita evitar que esa fórmula o ese proceso o esa situación de congestión se agrave más y finalmente las funciones que también por mandato constitucional, corresponde cumplir a la Corte Suprema de Justicia, finalmente no se puedan cumplir, ya estamos prácticamente a las puertas de que esto ocurra, para información de ustedes ya se han producido decisiones de tutela que le ordenan a la Corte Suprema de Justicia que emita fallos de casación especialmente en el campo penal.

Cómo hace la Corte Suprema de Justicia si el tiempo no se lo permite, si hay una orden perentoria y un mandato constitucional ratificado por la ley que le dice que de preferencia se ocupe de estudiar las acciones de tutela, qué vamos a hacer cuando tengamos aquí otro mandato adicional que dice que en subsidio frente a esa preferencia inicial se produzca una segunda preferencia, una segunda prelación en beneficio de las solicitudes o de las acciones de cumplimiento, supongo que con las acciones populares podrá ocurrir algo semejante.

La Corte ha venido estudiando el tema con detenimiento desde hace tiempo, ya prácticamente vamos para un año, en que hemos buscado de las más variadas maneras posibles, llegar a una conclusión sobre la fórmula que pueda permitir resolver el problema dentro de qué presupuestos, el primero, que siga obteniendo plena vigencia integral la acción de tutela, tengan esa misma vigencia integral las acciones de cumplimiento y en su caso las acciones populares, en segundo lugar que la identidad institucional de esas figuras se respete y no se tergiverse, porque desafortunadamente ese problema de congestión, esa dificultad tremenda que tenemos de atraso al respecto de las funciones ordinarias comunes de las salas de casación de la Corte, se debe repetir nuevamente al ejercicio abusivo, al ejercicio contrario al

espíritu y al texto de la Constitución de la acción de tutela. Cómo corregirlo, en ese punto pues afortunadamente por iniciativa de la propia Corte hemos contado con la colaboración del Ministro de Justicia y del Derecho y hemos venido trabajando con el Consejo de Estado, con el Consejo Superior de la Judicatura y con el propio Ministerio, en la preparación de unas normas que naturalmente aquí tendrán que venir a consideración de ustedes muy posiblemente para definir algunos instrumentos, algunos mecanismos que permitan resolver el problema, que permitan revolverlo hacia el futuro, en qué sentido en el sentido, que más o menos hemos aquí anticipado, dándole mayor precisión, mayor exactitud, a las condiciones de viabilidad de la acción de tutela.

Pero hay un punto importante honorables Senadores, que creo que vale la pena que ustedes tengan en cuenta y es que esa idea del rechazo de la tutela improcedente, aparentemente fue sencilla de manejar desde el punto de vista conceptual, en la práctica no lo están, porque resulta que ustedes saben bien que la acción de tutela es una petición en justicia, es decir, es una solicitud que debe ir aparejada de toda la evidencia necesaria para saber que la acción es o no procedente, vale decir, que se han dado los presupuestos que darían lugar a mandamiento de amparo, es decir a la orden de cumplimiento inmediato para que cese la perturbación, o cese la lesión de un derecho fundamental o para que se haga cuando esa lesión o ese desconocimiento resulta de una omisión.

Pero resulta que esa situación se presenta de la siguiente manera: la solicitud se hace, la petición de tutela se hace, de todas maneras a la persona hay que recordarle y son muchas pero muchas el número es bastante alto, yo diría que en lo que va corrido del año de 1995, ya nos vamos acercando al número 1500 donde al solicitante hay que recordarle, lo que ha dicho la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia sobre el tema y en fin, así sucesivamente, pero no es una decisión escueta, es decir, nos hemos esforzado por hacer un poco de pedagogía, pero los resultados honorables Senadores han sido totalmente infructuosos en el ámbito de la tutela frente a actuaciones judiciales, en otros campos no, en otros campos la ciudadanía, las personas han entendido verdaderamente cuál es el sentido de la razón de ser de la acción de tutela y se han atenido con fidelidad a los postulados o a las orientaciones doctrinarias que la propia Corte Constitucional ha aceptado. Pero ocurre que en el ámbito judicial, es decir, en el marco de procesos en curso, o cuando se trata de detener o estorbar el procedimiento de providencias judiciales, que se han dictado para que esos procesos puedan tener desarrollo, hablo concretamente en los procesos de ejecución, o

para ponerle fin a ese proceso, en las sentencias definitivas que hacen tránsito a cosa juzgada, invariablemente hemos encontrado cómo de manera sistemática se acude a la acción de tutela como una especie de justicia paralela, una modalidad de superrecurso, de recurso extraordinario que naturalmente en la gran mayoría de los casos hay que registrar por ser completamente improcedente, por eso hay que motivarla, por eso supone un esfuerzo, eso supone un trabajo de estudio del expediente, muchas veces son expedientes completos.

Ha habido casos de tutela que han llegado a la Corte, donde se han pretendido revivir cinco (5) o más procesos tramitados hace más de veinticinco (25) años en distintos estamentos judiciales, en distintas oficinas judiciales del país, y eso hay que estudiar, entonces no es tan sencillo lo digo con todo el respeto por las personas que lo planean de esa manera, no es tan sencillo decir que basta que se diga que se rechaza la tutela por improcedente, no, la tutela se rechaza por improcedente eso se dice, pero de acuerdo con una motivación concreta que supone un estudio pormenorizado cuidadoso del expediente, que es precisamente lo que le permite al juez de tutela, al juez de la impugnación, o como sea el caso, llegar a la conclusión de que definitivamente es improcedente.

La Corte Constitucional ustedes lo saben muy bien honorables Senadores, ha dicho muchas veces que cuando se han tenido medios de defensa judicial, que por incuria o descuido se ha perdido la oportunidad de hacerlos valer, la acción de tutela no tiene cabida, pues bien, para saber si una persona en el curso de un proceso tuvo esos medios, hay que estudiar el proceso, y eso supone un tiempo bastante considerable, entonces nuestro propósito al problema está referido fundamentalmente a ese trabajo que implica lamentablemente un despilfarro de actividad jurisdiccional, porque si fuera útil como lo decía hace un momento, si realmente la Corte estuviera constatando que los jueces violan los derechos fundamentales de las personas, desconocen las garantías de seguridad jurídica que la propia Constitución reconoce, pues sería óptimo lo que estaríamos haciendo, ojalá pudiéramos dedicar todo nuestro tiempo a corregir esto.

Pero resulta que con el respaldo doctrinario de la Corte Constitucional, en casos en que la Corte ha encontrado mérito, para revisar esas decisiones que adoptamos en materia y transferencia de tutelas, hemos contado con la confirmación prácticamente unánime de la Corte en sus decisiones, eso nos lleva a pensar que ese trabajo es inútil, y que realmente no estamos haciendo nada bueno por el desenvolvimiento y el desarrollo de la acción de tutela que nosotros

prohijamos, apoyamos y respetamos realmente como es nuestro deber hacerlo, pero si pensamos que llegó el momento en que en determinados ángulos esa acción de tutela por lo menos tenga algunas limitaciones, o por lo menos tenga algunos cauces que eviten estos efectos tan perjudiciales que se están dando.

La Corte finalmente, para responder las preguntas del senador Hurtado, está adelantando un trabajo de investigación estadística en todos los tribunales del país, en relación con la acción de tutela frente a decisiones judiciales, desafortunadamente el trabajo ha sido bastante dispendioso, ya llevamos más de tres meses tratando de recaudar esa información, y obtener una evaluación estadística general que nos permita formarnos un criterio objetivo, claro, concreto, sobre la situación y sobre ese camino buscar alternativas de solución.

Finalmente, en lo que a mí respecta y lo hago a nombre de la Corte desde luego, si ustedes lo tienen a bien, ofrecemos desde ya toda nuestra cooperación, toda nuestra ayuda, y para efectos de poder darle alguna solución a este problema que surge indudablemente del proyecto que se está estudiando en este momento. La verdad sea dicha y para tratar de adelantar un poco sobre el análisis que la Corte ha venido haciendo del tema, es que no encontramos realmente una razón que amerite el que ese tipo de comisiones atribuibles a los altos funcionarios del Estado tengan por fuerza que ser conocido en las más altas instancias judiciales del Estado, es decir, no entendemos y lo digo obviamente con todo el respeto y abierto a recibir el argumento o la razón que me explique que estoy equivocado, no entendemos por qué los jueces administrativos por ejemplo, que son jueces...

...ante los Tribunales Contenciosos Administrativos. Todos sabemos honorables Senadores que el juez común de la administración pública, inclusive de acuerdo con la fisonomía que la propia Constitución le da a la jurisdicción contencioso administrativa, es el juez contencioso administrativo, entonces en ese orden de ideas, pues nuestra muy respetuosa sugerencia es que se pensara en eliminar esa modalidad particular especialísima de jurisdicción y simplemente se mantuviera dentro de los cauces normales, es decir, no crear una situación especial y una situación particular respecto de acciones de cumplimiento, cuando el sujeto pasivo de la acción sea cualquiera de los altos funcionarios del Estado que señala el inciso 3º, el inciso final, perdón, del artículo 3º del proyecto en estudio, esa es una posibilidad, yo no digo que dogmáticamente tengamos que optar por ese camino, pensamos que podría ser una alternativa que elimine el riesgo de incremento considerable de congestión en la Corte y por consiguiente pues evite que esas dilaciones ya muy notables,

ya muy visibles que se están dando en el despacho de otros asuntos, especialmente con lo que tiene que ver con el recurso de casación se incrementen hasta puntos verdaderamente permiten llegar a la conclusión de que en ese campo administración de justicia, no hay.

Simplemente, para información de ustedes honorables Senadores, en la Sala de Casación Civil estamos realizando sesiones de seis horas diarias, cuatro días a la semana y se están estudiando proyectos de casación registrados hace un año y tres meses, yo pregunto, eso es administración de justicia rápida y creo que todos tenemos que convenir en que no. Como les contaba hace un momento, la Sala de Casación Penal ya ha recibido requerimientos por vía de tutela de jueces inferiores que ordenan que se pronuncie, en materia de recursos de casación que están acumulados, que están represados, que no han podido ser despachados, por ese cúmulo tremendo de actuaciones impertinentes; de actuaciones improcedentes en materia de tutela, pero en síntesis la verdad es que la Corte ha tomado la iniciativa y hemos venido trabajando con ese grupo de autoridades y corporaciones judiciales que les hice mención hace un momento para efectos de poder encontrar alguna solución normativa que contribuya por lo menos a resolver el problema.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Gracias señor Presidente, no, yo era para dos acotaciones quizás marginales a las referencias que hace el señor Presidente de la Corte de alguna propuesta que de pronto atrevidamente quisiera hacer con relación a esto.

Yo no sé señor Magistrado en qué podríamos limitar la acción de cumplimiento o las acciones populares ya que no estamos tratando sobre la tutela y si es posible que caucionando, como en un proceso ejecutivo con medidas cautelares, caucionando la acción de tutela violaríamos o limitaríamos el derecho, ¿para qué esa caución? Yo acepto que no se puede apriorísticamente juzgar qué es lo que significa para mí el rechazo in limine de una acción de tutela; pero sí podríamos caucionar con unos salarios mínimos la acción para que responda por los perjuicios que pueda ocasionar al tutelado o para, como especie de sanción por la temeridad de la acción. Yo no sé si eso en un momento determinado podría limitar el derecho constitucional del ciudadano a recurrir a la acción de tutela, es una propuesta para efecto de salir del empuje en cuanto al rechazo apriorístico e in limine de una acción de demanda que como usted bien lo dice, hay que hacer un tipo de lucubraciones y estudios cuidadosos para poder ser rechazados, primero, esa es la inquietud que le dejo al señor ponente, en cuanto al aspecto de que por qué jerarquizamos

o tratamos de jerarquizar la acción popular de los altos funcionarios del Estado.

Es que este es un país jerarquizado, yo no entiendo cómo un juez municipal pueda exigirle a un Magistrado de la Corte o a un Magistrado del Consejo Superior que son su nombrador y su postulador, el cumplimiento de una norma y se lo hace con valor según lo entiendo que la sociedad lo entienda, y que no desconfíe de que esa acción que se solicite esté sometida a presiones indebidas por lo menos de tipo subjetivo, para no decir que ustedes puedan someter a un inferior jerárquico, a ese tipo de presión. Yo no puedo entender cuando ustedes reclaman tanto la jerarquía y la igualdad de la misma, cuando hay conflictos de competencia entre las altas Cortes, que acá se dieron en el proyecto de reforma a la administración de justicia, ahora de pronto le pidan al Congreso o proponen al Congreso, que se desjerarquice la acción de cumplimiento, sí podría un juez municipal ordenarle a usted señor Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, cumplimiento de una ley o de un acto administrativo con plena libertad? o habrá temor o habrá consultas, por eso yo creo que sí es conveniente que a los altos funcionarios del Estado, se les ponga como competente a la Corte si tiene tiempo y no se acumula de negocios y al Consejo de Estado lo mismo en su defecto, eso me parece sano y bueno.

Yo no veo por qué al Consejo Superior de la Judicatura que no lo incluyeron aquí, no sé si premeditadamente o por olvido, entre aquellas Cortes que también tienen fuero específico, no se les incluyó. Yo no tendría inconveniente en votar cualquiera de las fórmulas, sea un juez municipal como lo pide el honorable Senador y que en realidad en parte él tiene razón, la Constitución no distingue y habla de juez, en parte, pero esto es indiscutible cuando aquí también se ha legislado en otros casos que la Constitución no distingue y la hemos limitado a determinados funcionarios.

No es más señor Presidente, hago la propuesta de que si es posible caucionar la acción popular como la acción de cumplimiento para el futuro, en vez del rechazo in limine de la demanda, sin que con eso se violen las garantías, constitucionales de las acciones de cumplimiento.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Oído de la honorable Corte Suprema de Justicia y dado que ha transcurrido el término reglamentario de la sesión y que no se ha formado quórum decisorio, entonces le ruego respetuosamente levantar la sesión y convocarla para cuando usted lo estime prudente.

Siendo las 12:15, la Presidencia levanta la sesión y convoca para el próximo martes 22 de agosto, a partir de las 10:00 a. m., en el Salón Guillermo Valencia.

El Presidente,

*José Renán Trujillo García.*

El Vicepresidente,

*Hugo Castro Borja.*

El Secretario,

*Eduardo López Villa.*

\*\*\*

COMISION PRIMERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
ACTA NUMERO 06 DE 1995

(agosto 22)

Legislatura 1995-1996 - Primer Período

Sesiones Ordinarias

En la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995), siendo las 11:10 a. m., se llamó a lista a los honorables Senadores, por segunda vez, y contestaron: Blum de Barberi Claudia, Cuéllar Bastidas Parmenio, Lozada Márquez Ricardo Aníbal, Ortiz Hurtado Jaime, Rojas Jiménez Héctor Helí, Santofimio Botero Alberto, Trujillo García José Renán. En total siete (7) honorables Senadores.

Previo excusa dejaron de asistir los honorables Senadores: Angulo Gómez Guillermo, Castro Borja Hugo, Espinosa Faccio-Lince Carlos, Uribe Escobar Mario.

II

**Consideración del Acta de la sesión anterior.**

En consideración el Acta número 05 del día 16 de agosto del año en curso, abierta y cerrada su consideración, no pudo ser aprobada por falta de quórum decisorio.

III

**Proyectos para primer debate.**

1. **Proyecto de ley número 167 de 1995 Senado, 024 de 1994 Cámara,** "por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de la acción de cumplimiento".

Autor: honorable Representante *Julio Gallardo.*

Ponente: honorable Senador *Parmenio Cuéllar Bastidas.*

Articulado: *Gaceta* número 247 de 1994.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 63 de 1995.

La Presidencia en virtud de la no existencia de quórum decisorio, en los siguientes términos explicó la ineficacia de entrar a la discusión del articulado ya que no se podía proceder a la votación del mismo, así:

Señores Senadores, en este momento hay siete (7) honorables Senadores presentes en la

sesión, en razón a que se han venido repartiendo oportunamente los proyectos que han llegado a Comisión, con el fin de surtir el procedimiento de rendir ponencia, que los honorables Senadores integrantes de esta Comisión, y de no haberse publicado en gaceta, el único tema que hasta el momento tenemos para discusión, en la Comisión Primera son las acciones de cumplimiento, hemos venido surtiendo los pasos necesarios para garantizar la ilustración de la Comisión Primera atendiendo una proposición presentada por el honorable Senador Héctor Helí Rojas, en los actuales momentos tal como se acordó en la última reunión realizada el miércoles anterior, faltaría exclusivamente la disertación del señor Ministro de Justicia alrededor de unas proposiciones substitutivas que él ha hecho llegar tanto a la Secretaría de la Comisión como al señor Ponente, Senador Parmenio Cuéllar. Si continuamos adelantando la discusión no le encuentra la presidencia sentido alguno en razón a que no tenemos un quórum decisorio y lo que debemos abocar es la decisión ya del articulado obviamente teniendo en cuenta las propuestas presentadas por el señor Ministro de Justicia.

La Presidencia considera que no es conveniente continuar adelantando las discusiones alrededor de un articulado para cerrar esa discusión sin permitir la presencia en su integridad o al menos en la mayoría decisoria de los miembros de los integrantes de la decisión, porque nos veríamos abocados a volver a reabrir las discusiones en el proceso que venimos adelantando.

Siendo las 11:15 a. m., la Presidencia levanta la Sesión y convoca para el miércoles, 23 de agosto, a partir de las 9:00 a. m., en el Salón Guillermo Valencia.

El Presidente,

*José Renán Trujillo García.*

El Vicepresidente,

*Hugo Castro Borja.*

El Secretario,

*Eduardo López Villa.*

\* \* \*

COMISION PRIMERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

ACTA NUMERO 07 DE 1995

(agosto 29)

Sesiones Ordinarias

Legislatura 1995-1996 - Primer Período

En la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995), siendo las 2:25 a. m., se llamó a lista a los honorables Senadores, y contestaron: Blum de Barberi

Claudia, Cuéllar Bastidas Parmenio, Elías Náder Jorge Ramón, Ortiz Hurtado Jaime, Trujillo García José Renán, Vargas Lleras Germán. En total seis (6) honorables Senadores.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores: D'Paola Cuello Plinio, Lozada Márquez Ricardo Aníbal, Martínez Simahán Carlos y Uribe Escobar Mario. En total cuatro (4) honorables Senadores.

II

Consideración del Acta de la sesión anterior.

En consideración el Acta número 06 del día 23 de agosto del año en curso, abierta y cerrada su consideración, no pudo ser aprobada por falta de quórum decisorio.

III

Proyectos para primer debate.

1. **Continuación del debate sobre el Proyecto de ley número 167 de 1995 Senado, 024 de 1994 Cámara, "por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de la acción de cumplimiento".**

Autor: honorable Representante *Julio Gallardo.*

Ponente: honorable Senador *Parmenio Cuéllar Bastidas.*

Articulado: *Gaceta* número 247 de 1994.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 63 de 1995.

Invitados: Señor Ministro de Justicia, doctor Néstor Humberto Martínez Neira; señor Ministro de Hacienda, doctor Guillermo Perry Rubio; señor Director Departamento Planeación Nacional, doctor José Antonio Ocampo García; señor Presidente Corte Suprema de Justicia, doctor Carlos Esteban Jaramillo; señor Presidente Consejo de Estado, doctor Diego Yunes Moreno; señor Presidente Consejo Superior de la Judicatura, doctor Carlos Villalba Gustillo.

En virtud que se encontraba en la presente sesión, el señor Viceministro de Hacienda, doctor Francisco Azuera Zúñiga, la Presidencia le concedió el uso de la palabra, para que expresara los puntos de vista que el Ministerio de Hacienda tenía con relación al Proyecto de Acción de Cumplimiento, lo cual hizo en los siguientes términos:

**Doctor Francisco Azuera Zúñiga, Viceministro de Hacienda y Comisión Primera:**

El Ministerio de Hacienda atendiendo la muy gentil invitación de los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado, quieren expresar la opinión acerca de dos

artículos, del proyecto de ley que está siendo en estos momentos estudiado para primer debate por esta Comisión.

Se trata básicamente, del artículo 32 del proyecto de ley que a la letra dice:

"Artículo 32: *Cumplimiento del gasto público.* Con el objeto de disponer el cumplimiento de normas que decreten el gasto público, sólo se podrá ordenar su ejecución si dichos gastos se hallan incorporados en la norma de apropiación, en caso de que no exista apropiación presupuestal, el juez de cumplimiento ordenará la incorporación del gasto en la vigencia fiscal inmediatamente siguiente, siempre que se trate de normas, expedidas con posterioridad a la vigencia de la presente ley".

Quiero expresar en primer lugar, que para el Gobierno en general, que este sentimiento colectivo no podría sustraerse o excepcionarse del Ministerio de Hacienda, pues ve con gran complacencia o interés, el que el artículo de la Constitución Nacional que establece la ley de acción de cumplimiento, tenga su expresión legal, hecha esta consideración nuestro único interés en este momento, es el de llamar la atención sobre algunas consecuencias que podría tener el artículo, tal como está redactado en estos momentos, y que espero poder demostrar y convencerlos a ustedes honorables Senadores, tal como está presentado de ser aprobado me introduciría al manejo de la política fiscal, llamemos a la gobernabilidad fiscal en Colombia, una complejidad bastante grande, por no decir que podría situar al Gobierno y al mismo Congreso que es en últimas el que aprueba las normas de presupuesto que tiene en últimas la palabra final sobre las normas de gasto público, le introduciría de pronto unas limitaciones bastante grandes en el desarrollo de su labor.

Aquí, lo que quiere el Ministerio de Hacienda llamar la atención es el especial cuidado que debe tener en el caso, en dos casos que se van a presentar, uno el que una vez expedida una ley, es obligatorio o no incluir esa ley con las partidas que permitan cumplir esa ley en el proyecto de presupuesto que el Gobierno presenta al Congreso de la República, y una segunda pregunta, una vez incluida una partida presupuestal en el valga la redundancia, en el presupuesto aprobado por el honorable Congreso de la República, es obligatorio el cumplimiento y procede en ambos pasos, podría proceder un juez de cumplimiento en cada una de estas situaciones a obligar al ejecutivo a hacer ese gasto por la vía de la acción de cumplimiento.

A mi modo de ver se presenta en ambas situaciones extremadamente complejas cuyas consecuencias nos permitimos invitar a los honorables Miembros de esta Comisión. Debe tenerse en primer lugar en cuenta que ha sido

tradición en el Congreso Colombiano, el que permanentemente se aprueban leyes que autorizan la realización de gastos, sean de funcionamiento o sean de inversión, que el requisito que existía hasta la expedición de la Ley 179 de 1994, que exigía el aval del Ministerio de Hacienda del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda para la aprobación o expedición de leyes, solamente rige en estos momentos por producto de esa misma ley, avalada ya por la Corte Constitucional para los proyectos que decreten gastos de funcionamiento y no sucede así para los proyectos de ley que contemplan gastos de inversión.

Desde ese punto de vista el Congreso de la República es plenamente autónomo sin ninguna necesidad de aval del ejecutivo para aprobarle una ley que decreta inversión con cargo en los recursos fiscales.

Vistas así las cosas entonces, vuelvo a hacer la pregunta, expedida una ley, que autorice gasto, es obligación su inclusión en el proyecto de ley y finalmente en la ley anual de presupuesto, hay un principio que es también constitucional y que es también legal y que de alguna manera debe de ser compatible con la expedición de leyes que generan gastos, sobre todo si llegamos a la conclusión de que una ley que genera gastos puede ser declarada de obligatorio cumplimiento a través de las acciones de ese nombre.

La Corte Constitucional en sentencia del 3 de noviembre de 1994, Magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, consideró que las leyes que autorizan gasto no podían ser objeto de acción de cumplimiento, y voy a permitirle leer el párrafo correspondiente.

Quiero recordar que esta sentencia fue la misma por medio de la cual la Corte Constitucional, declaró fundadas, declaró constitucional las modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto y que posteriormente sería entonces la Ley 179 de 1994.

Dice la Corte Constitucional, en realidad analizadas en detalle las excepciones, ninguna de estas se traduce en prohibición general, para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual de otra parte sólo será efectivo en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto, no obstante la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos, tampoco en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la ley de presupuesto, se podría presentar en desarrollo del artículo 87 de la Constitución Política, se podría pretender exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso, que comporte gasto público.

La Corte Constitucional, al aceptar esta ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes, aceptó un hecho absolutamente incontrovertible es que el principio de equilibrio presupuestal también debe ser respetado y recordó que las leyes que permiten incorporar gastos en el presupuesto son eso, autorizaciones para ejecución de gastos, especialmente en lo que tiene que ver con gastos de inversión, esas autorizaciones de gasto, según el artículo 336 de la Constitución, son la base para la elaboración de presupuesto, es decir, que no puede haber ninguna partida en el Presupuesto Nacional, que leo textualmente en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido a un gasto decretado conforme a la ley anterior o uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de la rama judicial del poder público, o al servicio de la deuda o destinado a dar cumplimiento al plan de desarrollo, es decir, que es condición para que un determinado gasto aparezca en el Presupuesto Nacional. Que una de estas condiciones se produzca, pero no basta por lo contrario, que basta que exista una ley que autorice ese gasto para que tenga que ser incluido en el Presupuesto General de la Nación, la Corte dice claramente que eso no puede ser, que eso no es obligatorio incluirlo porque de antemano estaríamos violando el principio del equilibrio presupuestal.

Las leyes son autorizaciones de gasto, el presupuesto se basa en una proyección de los ingresos corrientes de la Nación, es decir los impuestos derivados de los tributos, de los ingresos de capital, es decir los productos de la venta de activos o de explotación de activos y de los recursos de endeudamiento. Dado esos montos de recursos disponibles, el cálculo de los ingresos corrientes es un cálculo que desde el punto de vista de la ley de presupuesto es pasivo en el sentido de que lo que hace es calcular cuál puede ser el rendimiento de unos impuestos que ya están creados, la ley de presupuesto por sí sola no tiene posibilidades de crear impuestos adicionales a los ya existentes, ese es un campo de otro tipo de leyes que son específicamente las normas tributarias, por lo tanto el volumen de ingresos corrientes en una variable independiente, exógena al cálculo de cuánto puede ser el ingreso corriente de la Nación.

Los recursos de endeudamiento también tienen su limitación, la propia Constitución señala que el endeudamiento de la Nación y de las entidades territoriales debe guardar correspondencia con su capacidad de pago, aspecto que está haciendo desarrollado en otro proyecto de ley que ha sido presentado al Congreso de la República. Y esa capacidad de pago o esa capacidad de endeudamiento que tiene la Nación está también regulada y marcada

por lo que son las autorizaciones de endeudamiento que normalmente se presentan al Congreso de la República.

Sumados entonces los intereses corrientes determinados por el comportamiento de los tributos y los recursos de créditos determinados por las capacidades legales de endeudamiento, y se añadiría además, determinados también por las posibilidades que desde el punto de vista macroeconómico tenga la Nación para endeudarse, en el exterior como en el interior, eso le pone un límite a los ingresos fiscales y por la vía del equilibrio presupuestal que es otra norma constitucional, le pone también un límite al volumen de gastos que pueden ser incorporados al presupuesto. Por esa vía, al no existir limitación alguna constitucional ni legal, ni de ningún tipo, para la aprobación de leyes que decreten gastos por parte del Congreso de la República, nos estaríamos enfrentando a la situación clara de que la ley sería imposible cumplir y una ley que es imposible cumplir ya lo han dicho los tratadistas en derecho no puede ser válida, es decir cuando la suma de las leyes que decreten gasto, fueran las posibilidades fiscales de la Nación, pues simplemente es una ley que no se puede cumplir.

Por eso sabiamente se ha establecido que se incorporan aquellas leyes hasta el monto de los recursos disponibles como lo dice la Corte Constitucional. Esta situación no la remedia en manera alguna el párrafo propuesto del artículo 32 que dice de que en caso de que no exista apropiación presupuestal, el juez de cumplimiento ordenará la incorporación del gasto en la vigencia fiscal inmediatamente siguiente, con qué recursos preguntaríamos, si no existen recursos que permitan satisfacer los gastos corrientes de la Nación, el cumplimiento del servicio de la deuda, los gastos del plan de desarrollo, con qué recursos podía ordenar un juez que se incorporara entonces un gasto adicional, o será que el juez puede crear impuestos adicionales o será que por esta vía, estaríamos tumbando el principio del equilibrio presupuestal.

En otros países, en otras legislaciones, existen normas fiscales para ser estudiadas en el momento en que un congresista en el momento en que el Congreso decreta un gasto en Inglaterra por ejemplo, existe el principio de quien proponga el gasto debe proponer inmediatamente el ingreso con el cual se va a financiar para mantener el equilibrio presupuestal, es decir debe decir vamos a aumentar este impuesto a la renta en tres puntos, vamos a aumentar el impuesto a las ventas, vamos a aumentar los aranceles, no sería una renta de destinación específica, es simplemente la manera de lograr mantener el equilibrio presupuestal.

Posiblemente, sería una manera en que podríamos sensatamente estudiar cada una de las leyes que decreten gastos que son estudiadas y aprobadas por el Congreso Nacional, eso les exigiría de pronto algunas reformas en el estatuto orgánico de presupuesto y algunas reformas, llego a pensar que en las propias normas constitucionales, para que este tipo de esquema en el cual un ingreso y un gasto es decretado por la misma ley, pudiera ser viable desde el punto de vista constitucional.

Existen otras consideraciones que llaman la atención sobre los posibles efectos o la situación de encrucijada en que nos encontraríamos desde el punto de vista fiscal, de aprobarse estos artículos, de la forma en que están propuestos, voy a permitirme leer el artículo 351 de la Constitución parágrafo 2º que dice lo siguiente:

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Pregunto yo, ¿en qué quedaría esta facultad del Congreso de la República de aprobarse este artículo tal como está, el Congreso no podía recortar gastos, la facultad que le da la Constitución estaríamos tumbando con una ley, porque aparece claro que el proyecto de acción de cumplimiento que las leyes que decreten gastos deben obligatoriamente la vigencia siguiente por mandato judicial, ser incorporadas al Presupuesto General de la Nación. Estaríamos por esa vía tumbando claramente una atribución muy clara del Congreso que está consagrada en el artículo 371. Ahora si el Congreso puede reducir gastos qué tipo de gastos puede reducir? Pues los que estén contemplados en leyes anteriores, porque por substracción de materia no hay otro tipo de gastos que pudieran estar incorporados en el proyecto de presupuesto, estaríamos entonces en este momento quitándole al Congreso una posibilidad que tiene de reducir el presupuesto que el Gobierno le ha presentado.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Esto lo he escuchado con la máxima atención, su criterio como el criterio de la Corte que usted nos acaba de leer en una providencia de noviembre del 94, la Ley 38 y la Ley 179 lo mismo que la acción de cumplimiento son muy similares cuando la Ley 38 y la Ley 179 por fallas en el servicio por sentencias judiciales el Estado está obligado a incorporar como pasivo de la Nación cuando esta es condenada, las partidas del presupuesto de la siguiente vigencia. En las acciones de tutela sucede lo mismo, sería como

decir que una tutela no puede obligar a un municipio o departamento o a la Nación, a que cumpla con una obra que requiera gastos, yo respeto el concepto de la Corte pero me parece exegético y tengo todo el derecho para respetarlo pero no a compartirlo, yo creo que si una acción de cumplimiento se da por orden de un mandato judicial es asignarle una sentencia y por lo tanto hace parte del pasivo que la Ley 38 y la Ley 179 le exige al Gobierno para que la incorpore en el presupuesto, no es que el Congreso per se las vaya a incorporar con anterioridad, sino que si se da por mandato de un fallo, el Gobierno está en la obligación, el Ministerio de Hacienda está en la obligación, de incorporarlo dentro del pasivo del Estado en el presupuesto de la próxima vigencia. Eso es lo que dice el mandato de la Ley 38 y de la Ley 179, de otra manera podríamos dejar al ciudadano en Estado total de indefensión ante un Estado poderoso.

Es que hay que interpretarlo también en el sentido social, porque no es cualquier providencia la que ordena el cumplimiento de una sentencia, de un fallo, de un artículo de la carta no importa que demande gastos, porque se haría se convertiría en ley muerta al artículo 87 de la carta en ese sentido, yo no quiero aquí dar cátedra, sentarme y ser dueño de la verdad absoluta, eso es para que lo discutamos desde el punto de vista de la Corte Suprema, de pronto de la razón medio lógica de un empírico en materia tributaria, como lo soy yo, no me he dedicado a esos menesteres, pero es que la acción de cumplimiento ordenada por un juez no puede ponerse en la talanquera del artículo 346 y el artículo 341 si no estoy mal, esto es una sentencia, esto es un fallo, tienen los efectos del fallo, tienen los efectos de la sentencia, entonces podría el Estado o la autoridad encargada del cumplimiento de una obligación, burlarse de la misma y qué estamos nosotros aquí si no vamos a ver los efectos prácticos a la sentencia, también al cumplimiento, desde ese punto de vista hay que verlo, asimilar esto, a las obligaciones adquiridas por el Estado en un momento determinado y que no están dentro del presupuesto cuando por negligencia en el servicio de las fuerzas armadas son condenadas a pagar x sumas, o cuando por una tutela, está obligado el Gobierno a hacer una obra, eso es lo que hay que tener en cuenta el Gobierno para incluirlo en el presupuesto de la vigencia inmediatamente posterior al fallo, por eso la inembargabilidad de los bienes del Estado ante ese tipo de sentencias durante la vigencia fiscal porque no está incluida la partida en el presupuesto, pero si el año siguiente no se incluye además de la mala conducta puede el ciudadano entablar la acción ejecutiva contra el Estado por ese factor.

Yo creo que hay que asimilarlo mi querido doctor Anzola este mandato judicial, a los fallos

no de otra manera podríamos nosotros hablar de acciones de cumplimiento, sería quimérico, ilusorio sin resultados positivos de ninguna índole y eso no fue lo que quiso el constituyente en el momento de establecer este tipo de acción.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

A ver, si el señor Ministro no ha terminado, yo quiero contestarle cuando termine todo.

**Doctor Francisco Azuera Zúñiga, Vice-ministro de Hacienda:**

Muchas gracias, señor Presidente, pero afortunadamente también desde el punto de vista de las acciones de tutela, ya también ha habido jurisprudencia al respecto, y en donde está claro que frente a derechos de los ciudadanos a que ciertas demandas suyas sean atendidas por ejemplo por provisión de servicios públicos, o por pago de sentencias, está reconocida la jurisprudencia de tutelas, que eso también tiene que hacerse con los recursos disponibles, porque si no hay los recursos, simplemente hay tutelas que no se podrían parar.

Pero el punto que estamos discutiendo honorable Senador es qué pasa, cómo es la situación actual en que el monto de las leyes que decretan gasto son superiores a los recursos disponibles, qué se hace, qué se hace para cumplir entonces las leyes que decretan gasto, esa es la pregunta a la cual no nos podemos sustraer y que no podemos simplemente decir allá el Estado haga lo que pueda, esa no sería realmente una respuesta responsable, el Estado en Colombia es el contribuyente colombiano, estaríamos entonces automáticamente obligados a aumentar más impuestos, a aumentar el desdoblamiento de la Nación, esa es la pregunta que de alguna manera tenemos que contestar.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Un fallo judicial por fallas en el servicio, si sobrepasa al gasto, está obligado el Gobierno a incluirlo en el presupuesto de la vigencia siguiente.

**Doctor Francisco Azuera Zúñiga:**

El monto de las sentencias hoy en firme superan en mucho el monto de la partida presupuestal destinada para el pago de sentencias, eso ha obligado a que se establezca en estricto turno para el pago de las sentencias judiciales, porque no todas pueden ser incorporadas en el presupuesto de un determinado año, se van atendiendo hasta el monto de los recursos disponibles y eso ha sido reconocido en esos temas, obviamente se reconocen intereses, eso es una protección que tiene el demandante, se reconocen los intereses de mora correspondientes por esa vía, se le compensa a la persona que ganó

su demanda por los perjuicios o por la valorización en el tiempo que pueda tener ese derecho que tiene sobre la Nación. En los casos de las leyes que decretan gastos, nos encontramos frente a una situación completamente distinta, yo quiero insistir en que en ningún momento cuando se aprueban o se discuten estas leyes se mira el tema del equilibrio presupuestal, es decir si existen o no recursos para atenderlos, no existe como existe en otras legislaciones la obligación para el Senador o Representante que proponga una ley de esa naturaleza, de proponer qué gastos recorta o qué ingresos propone para compensar o para restablecer el equilibrio presupuestal, la pregunta sigue en pie, cómo hacemos para mantener el equilibrio presupuestal, cuando las leyes que decretan gastos o que autorizan gasto son aprobadas sin ninguna restricción desde el punto de vista fiscal.

Este es el tema que tiene que ver con la vinculación propiamente de la obligación que habría para el Congreso de la República que es en últimas quien aprueba el presupuesto de la Nación, de vincular al presupuesto todas las leyes preexistentes que autoricen gastos.

Pero existe también, la discusión sobre el presupuesto como tal, si una vez una partida incluida en el Presupuesto General de la Nación, ya genera por lo tanto, una obligación de ejecutar y crea por lo tanto unos derechos, que pueden ser puestos en práctica a través de acciones de cumplimiento, frente a eso también nos encontramos con algunas situaciones que la misma Constitución establece y quede aprobarse la acción de cumplimiento quedarían sin ninguna posibilidad de desarrollo. Por ejemplo, el artículo 347 de la Constitución establece la posibilidad de que haya gastos desfinanciados en el Presupuesto General de la Nación, porque por ese principio que había señalado anteriormente de que unas son las leyes que crean gasto o que autorizan gasto, otras son las leyes anuales de presupuesto y otras son las leyes que crean ingreso, puede existir perfectamente una incompatibilidad entre ellas, hasta el punto de que para un determinado ejercicio, el Gobierno manifieste como lo ha hecho en el proyecto de presupuesto que ha sido puesto en consideración para el año 1996, que ese presupuesto necesita de una financiación adicional, necesita de unos ingresos adicionales, que la actual estructura y la actual legislación tributaria no se los proporciona.

Eso lo manifiesta claramente en el proyecto de ley de presupuesto, en atención en lo que se plantea en el artículo 347 de la Constitución. Dice que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender

los gastos proyectados, el Gobierno propondrá por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas y la modificación de las existencias para financiar el impuesto de gastos contemplado.

El presupuesto podrá aprobarse, llamo la atención sobre este párrafo, sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente. Es decir, aquí nos preguntamos qué pasa si ese proyecto de ley sobre recursos adicionales fuese aprobado por el Congreso de la República, tenemos automáticamente un presupuesto desfinanciado, es decir unas partidas que no se podrían ejecutar simplemente porque no hay con qué pagarlas, puede prosperar entonces una acción de cumplimiento o podríamos dar pie a que prospere una acción de cumplimiento que obligaría entonces a las finanzas públicas a desfinanciarse, esa es una pregunta que también tenemos que responder.

Por otra parte, aún si consideramos que el financiamiento es adecuado, olvidémonos de esta eventualidad de que en el presupuesto, haya una desfinanciación de antemano, como es el caso del proyecto de presupuesto de 1996, una parte de cuyos gastos se espera financiar con los recursos provenientes del proyecto de racionalización tributaria, olvidémonos de esa situación y pensemos en una, en la cual haya equilibrio desde el principio, el Gobierno calcule sus ingresos, sobre esa base elabora el proyecto de presupuesto presentado al Congreso, el Congreso hace las modificaciones que considera pertinentes y se expide la ley de presupuesto, qué pasa si en el transcurso de la vigencia fiscal se produce una variación substancial o pueda que no sea substancial en las condiciones macroeconómicas casi que ese comportamiento de los ingresos sea inferior al esperado, son muchas las circunstancias que pueden incidir en una situación de esta naturaleza, el comportamiento del impuesto a la renta está ligado al crecimiento económico, si el Gobierno calcula que el crecimiento del año 1996 va a ser del 5% y resulta que en lugar del 5% es el 3.5% automáticamente se cayeron los ingresos, si el volumen de importaciones resultó inferior al esperado, el volumen de recaudo por aranceles o por impuesto o por impuesto al valor agregado de las importaciones también da para ser inferior, o las proyecciones sobre Comercio exterior, sobre producción de petróleo, sobre precios del café, sobre precios del petróleo, tantas variables económicas que inciden en el campo del presupuesto y sobre el cual no puede esperarse que quien haga el cálculo tenga una posibilidad de acertar de antemano ciento por ciento.

Qué pasa si los ingresos realmente recogidos son inferiores a los que inicialmente se habían presupuestado, a través de la ley orgánica de presupuesto y la propia Constitución Nacional, estableció la posibilidad clara de que en una situación de esas el presupuesto puede ser reducido, qué pasaría si dentro de esas partidas que son reducidas estaría una que ha sido objeto de una acción de cumplimiento, tendrían esas partidas prelación sobre otras? La acción de cumplimiento a mi modo de ver es la manifestación de la concreción de un derecho no la concreción de un derecho como tal, todas las leyes que sean incluidas en el proyecto de presupuesto tienen el mismo derecho, la misma obligación, y el hecho de que haya unas que determinarían acción de cumplimiento, que crearía una situación privilegiada, por otra parte también surgen preguntas, sobre la propia ejecución del presupuesto a través de la ley, no todos los gastos pueden hacerse al mismo tiempo, la sana administración financiera no sólo es la sana administración técnica de las entidades ejecutorias del presupuesto nacional que determinan que la ejecución del presupuesto se haga a lo largo de todo el año, hay ciertas partidas que se ejecutarán en febrero, otras en marzo, otras en abril, otras en diciembre, dependiendo de muchas circunstancias, cualquier momento del año es un momento para cumplir la ley.

Preguntaríamos, si un juez establece una acción de cumplimiento en el mes de enero puede ese juez partir de la base de que no se está cumpliendo entonces la ley por el hecho de que en el mes de enero o en el mes de febrero o en el mes de marzo, no se haya ejecutado ese gasto, ¿puede partir el juez de la base de que la ley no se ha cumplido?

Existen unos instrumentos de programación financiera y de programación técnica que están contemplados en la ley general de presupuesto y en sus decretos reglamentarios, que permiten de alguna manera que las entidades sepan cuándo van a recibir sus recursos a través del año, cuándo pueden ejecutarse con instrumentos que la administración financiera como el programa anual de caja, cuál es el momento en el cual entraría un juez a poder decir no se está cumpliendo la ley y vale la pena hacer acción de cumplimiento.

Por otra parte, la ejecución de muchas partidas presupuestales, especialmente las que tienen que ver con presupuesto de inversión, exigen por la propia ley el cumplimiento de una serie de requisitos, las normas de contratación públicas qué pasa si una licitación es declarada desierta, porque ninguno de los proponentes calificó y por lo tanto ese gasto no se pudo ejecutar y qué pasa si en una circunstancia de estas prospera una acción de cumplimiento, debe el funcionario

público, escoger por cuál de las dos vías se va a la cárcel, por no cumplir la acción de cumplimiento o por no ...

...No se puede ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto general de la Nación, y por tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos, los órganos autorizados para financiar mencionados en la cobertura de esta ley orgánica cofinanciarán proyectos a iniciativa directa de cualquier ciudadano avaladas por las entidades territoriales ante los órganos cofinanciadore y a través de ellas.

Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos deberán tener garantizado el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que le corresponde. Los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación o sus distribuidores, serán evaluadas por los órganos cofinanciados.

Así como existen en esta ley de presupuesto, existen en muchas otras leyes, requisitos para la ejecución adecuada de las partidas incluidas en el presupuesto, esos requisitos tienen que ver con la contratación transparente, con la ejecución financiera eficiente, con muchas otras condiciones que nos garantizan de alguna manera que el gasto público se haga bien, podemos a través de las normas de acción de cumplimiento el pretender pretermitir estas disposiciones o estos requisitos para la ejecución presupuestal.

El artículo 351 de la Constitución Nacional, establece la obligación perentoria, de cumplir con las obligaciones corrientes de la Nación, de incluirlas en el presupuesto y de atenderlas, que pasa si por la vía del desarrollo de las acciones de cumplimiento los recursos destinados a atender estas obligaciones corrientes se destinan a atender otro tipo de obligaciones, estos gastos corrientes podrían desfinanciar y podrían colocar al ejecutor del presupuesto público en incumplimiento del artículo 351 de la Constitución, porque obviamente es ejecutor de las acciones públicas, no tiene posibilidad de inventarse recursos, de decretar impuestos, de intentarse más allá de lo que legalmente tiene posibilidades.

Otra pregunta que podría surgir, una entidad que ahorre recursos con relación a lo presupuestado, que en nómina resulte gastando menos de lo que tenía presupuestado, pero que con todo y eso cumpla con sus programas, cumpla con los objetivos del plan de desarrollo que el Congreso le ha trazado, estaría por esa vía incumpliendo la ley porque no gastó todo su presupuesto, se le podría forzar a ese funcionario público contratar

la gente que necesite para poder ejecutar 100% ese presupuesto.

Son todas esas preguntas cuya complejidad no me atrevo todavía a responder, pero que indudablemente de aprobarse estos artículos en los términos en los que están en el momento, pues yo me atrevo a decir simplemente que la gobernabilidad fiscal del país pues perdería bastante. Existe el peligro claro de que los presupuestos se deterioren como instrumentos de poder en política fiscal, existe el deber de que todo el sistema político entendido allí, ejecutivo, legislativo, judicial, entienda que sus demandas sobre bienes y servicios públicos, puedan adaptarse a las prioridades que determinen las disponibilidades de ingreso. Es decir, todos debemos ser conscientes de que debe existir disciplina fiscal, el término de disciplina fiscal no es exclusivo ni puede ser exclusivo de una determinada escuela de pensamiento económico, esto es del sentido común del manejo de las finanzas, la disciplina fiscal no es concepto especial del liberalismo ni nada de eso, la disciplina fiscal sea cual sea el credo económico que profesemos, simplemente que no podemos gastar más allá de lo que tenemos, este simplemente es el mensaje que quería transmitirles el Ministerio de Hacienda en el estudio de este proyecto de ley, el de que llamemos la atención de la aprobación de estos artículos, en los términos en que están redactados en este momento, lo que haría sería restarle muchísimos grados de libertad a la gobernabilidad fiscal en Colombia. Muchas gracias señor Presidente.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Gracias señor Presidente, señor Viceministro, honorables Senadores, tal vez el señor Viceministro puede quedarse toda la tarde buscando todos los peros para que no se apruebe este artículo, algunos serios los reparo, otros muy artificiosos, pero es que aquí estamos para buscar solución a los problemas, no para poner dificultades, es muy fácil, ha hecho una propuesta modificatoria no, que no se cumpla la Constitución, acaso la Constitución ha dicho que la acción de cumplimiento es para todas las leyes, salvo las que impliquen gasto público? ¿Dónde dice eso?

A ver, una propuesta, señor Viceministro, que nos permita resolver el problema, no venimos aquí a decir es que durante todo el año se va a ejecutar el presupuesto y cómo se le hace si nos presentan la acción de cumplimiento desde el mes de enero ese es un problema práctico, nadie va a pedir que se cumpla un gasto sin que se reúnan todos los requisitos de ejecución del gasto, nadie va a obligar a cumplir

un gasto si por ejemplo tiene que hacerse una licitación y la licitación fracasa, nadie puede decirse que tiene que cumplirse por encima de todo, no, aquí en la Constitución hay un artículo, el artículo 50, dice: Toda ley ordinaria que no esté cubierta por algún tipo de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita de todas las instituciones que reciba aportes del Estado.

Hay que derogarlo porque no hay plata, según la lógica del Gobierno, hay que derogarlo porque no hay plata para pagar eso, qué cosa, qué cosa, de proponer, de legislar, yo le puedo contestar muy fácilmente al señor Viceministro, el artículo 67 dice: Toda persona podrá acudir ante autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, aquí no se dijo salvo las que impliquen gasto público, y si la ley llegare a excepcionar las que indiquen gasto público, es inconstitucional, porque desborda la ley, eso lo que tenemos que hacer es cómo resolvemos el problema, eso es lo que tenemos que hacer aquí, la Corte lo ha dicho lo que se quiere dar a entender con su lectura, de una parte, la Corte lo que dijo es que no se puede entorpecer la acción de cumplimiento para una ley que implique gasto público, lógico si no está incorporada en el presupuesto, pero nosotros decimos aquí el proyecto de ley yo conozco la sentencia la 490, del 10 de noviembre del 94, por eso nosotros en desarrollo de esa sentencia de la Corte decimos que no se puede decir el cumplimiento de la ley que implique gasto público, si no está incorporado el gasto en la ley de presupuesto, lógico que no se puede pedir el cumplimiento, entonces estamos de acuerdo con la Corte, no se puede pedir el cumplimiento de una ley si el gasto no está incorporado en la ley de presupuesto, pero qué sucede si no está incorporado? ¿Se queda la ley sin cumplir?

Y la ley no autoriza el gasto, la ley ordena el gasto, las leyes ni siquiera dice el Congreso de la República autoriza, el Congreso de la República ordena, es perentoria, así es que no pueden venirnos a decir aquí que también la iniciativa del gasto por parte del Congreso va a quedar volando, el Gobierno sí puede hacer el presupuesto, como quiera y el Congreso no y entonces dónde queda la iniciativa del gasto público que le autorizó la Constitución al Congreso y que la misma Corte Constitucional se lo reconoció, pero en nada, si nosotros aquí ordenamos un gasto a través de una ley, el Gobierno no la incorpora y queda burlada la voluntad popular expresada a través de una ley del Congreso, tampoco señores, eso no es así, señor Viceministro y le dije bueno, comparto muchas de sus preocupaciones, desde luego, no por la acción de cumplimiento vamos a

desbalancear el presupuesto, el presupuesto viene desbalanceado desde hace mucho tiempo, es que para eludir esta obligación de las leyes que implican gasto público, es decir que por culpa de ellas vamos a entrar en una crisis fiscal o presupuestal en este país, no señor, no es cierto, ahora si usted dice que las obligaciones judiciales que conocidas por la justicia a través de una sentencia están haciendo turno para que las incorporen en el presupuesto, sólo la ley autoriza facultar cuando se vencen los 18 meses y dicen no se han pagado. La sentencia pues le da 18 meses al Estado para que las incorpore...

Las preocupaciones que ha presentado el señor Viceministro tengámoslas en cuenta, pero nosotros no podemos aprobar una ley que diga que la acción de cumplimiento no puede hacerse efectiva para las leyes que impliquen gasto público, porque sencillamente violamos la Constitución, la Constitución no estableció ninguna prohibición para las leyes que impliquen gasto público, tenemos que conjugarlas dentro de las posibilidades, yo le propuse al señor Viceministro que busquemos una fórmula y yo he propuesto aquí en este término una fórmula que decía para el cargo, yo reconozco que hay muchas leyes dictadas por el Gobierno hace muchos años, en las cuales se decretan gastos, entonces yo le puse a este proyecto una, le agregué: Siempre que se trate de normas expedidas con posterioridad a la vigencia de la presente ley.

De pronto no es tan constitucional esto, pero se lo puse como para ponerle una talanquera y hacer un corte de aquí para arriba, el Congreso, las Asambleas, los Consejos tienen que disciplinarse, tienen que decretar los gastos a sabiendas de que puede la acción de cumplimiento exigir que se las incluya en el presupuesto, ya no vamos a poder ni burlarnos de la opinión pública, de las corporaciones, expidiendo gastos en nombre de las ordenanzas ni tampoco permitirle al Gobierno que no incorpore los gastos que por iniciativa del Congreso, éste ha ordenado a través de una ley, entonces la iniciativa del gasto público del Congreso queda burlada, queda en nada, y eso no lo podemos permitir, es una cosa inconstitucional, yo pienso que no hay para hacer más reflexiones simplemente hago esa, puede el Congreso a través de la ley reformar la Constitución cuando dice que todas las leyes tienen acción de cumplimiento, nosotros podemos decir no menos las que impliquen gasto público, yo creo que nadie va a decir que sí, entonces busquemos una fórmula, estamos abiertos a discutir una fórmula que permita que esta acción de cumplimiento frente a las leyes que impliquen gasto público, no tengan los tropiezos que el señor Viceministro ha anotado

aquí, pero a mí me parece, que lo que no podemos prohibir es la acción de cumplimiento para las leyes que impliquen gasto público, no solamente porque es inconstitucional, sino porque es castrar al Congreso en materia de iniciativas en el gasto, el Congreso queda como rey de burlas, expide una ley para que se haga decretar un gasto y no se puede cumplir, no lo puede ordenar, nosotros creo que el Congreso no va a aceptar esa situación y por lo tanto yo insisto que este artículo tiene que aprobarse, estamos dispuestos a aprobar la relación que mejor convenga señor Viceministro, la que mejor convenga, pero no podemos de manera alguna permitir que se excluya de manera arbitraria e inconstitucional, la ejecución de la sentencia, de las leyes que impliquen gasto público.

Creo que es suficiente señor Presidente.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Gracias señor Presidente, es para agregar a lo que dijo el Senador Cuéllar con lo cual estoy totalmente de acuerdo, una pregunta al señor Viceministro: Aceptemos en gracia de discusión de que es inocua la providencia de la Corte que le da la facultad al Congreso y la iniciativa del gasto público cuando se trata de inversión, mas no de gastos de funcionamiento, de que no se puede ejercitar la acción de cumplimiento, porque es el equilibrio del presupuesto, porque un poco de cosas, porque ha expuesto, con mucha razón pero que no tienen coincidencia con el mandato constitucional, si puede un país creer en un gobernante que le proponga al Congreso una ley porque tiene la iniciativa o avala un proyecto de ley y no hay acción de cumplimiento frente a ese proyecto avalado por el Gobierno Nacional, ¿cuál es la seriedad del proyecto?

¿No podría exigirles tampoco la acción de cumplimiento contra aquellas leyes cuya iniciativa tuvieron origen en el Gobierno, o que fueron avaladas por el mismo, quién cree en un Gobierno así, a ver qué está primero, el desbalance presupuestal o la seriedad del Gobierno?

**Doctor Francisco Azuera Zúñiga, Viceministro de Hacienda:**

Sí, yo creo que honorable Senador, el desbalance presupuestal es parte de la seriedad de un Gobierno, es indisoluble de la seriedad de un Gobierno que exista ingreso para poder pagar un gasto, es que es ni más ni menos que la seriedad de una ejecución, se decreta un gasto y no hay con qué pagarlo, eso no es serio, eso no es serio, y esto es un problema de pura y simple aritmética, la suma de los gastos debe ser igual

a la suma de los ingresos, qué pasa si suma de los gastos es superior y hay acciones de cumplimiento sobre todos los gastos, pregunto yo ¿qué se hace?

Podemos hacer disposiciones constitucionales acerca de la acción de cumplimiento sobre los derechos, sobre las iniciativas en gastos, etc. Pero sigue estándole la pregunta, qué se hace cuando hay ese desequilibrio, qué se hace. Esa es una preocupación de la cual no podemos sustraernos, yo entiendo la inquietud del Senador Parmenio de que de pronto decir simplemente exceptuarse de la acción de cumplimiento, todas las leyes que decreten gastos y toda la ejecución del presupuesto, todas las leyes de apropiaciones anuales de pronto no podría aparecer coherente con el desarrollo constitucional, y le acepto su invitación a que diseñemos una fórmula que nos permita de pronto no que nos contentemos todos porque vemos que el tema es bastante complicado y va a ser muy difícil que encontremos una fórmula en la cual salgamos 100% satisfechos todos, pero sí en la cual discutir y llegar a un acuerdo sobre la mejor manera de presentar este asunto haciendo énfasis pues claro, que el equilibrio presupuestal, que no es una artimaña ni es una disculpa de los Ministerios de Hacienda, es que de eso es de una lógica de que un gasto no puede hacer posibilitar un ingreso correspondiente, para que ese ingreso sea endeudamiento, pero tiene que existir ese ingreso, tiene que existir la posibilidad de poder pagar un recurso determinado, ese es el principio del cual tenemos que partir.

Acepto entonces su invitación que estudiemos y diseñemos entonces una fórmula que nos permita de alguna manera atender nuestras mutuas inquietudes con relación a este proyecto. Muchas gracias.

Como era de conocimiento de la Presidencia y de la Comisión en su integridad, el señor Ministro de Justicia, doctor Néstor Humberto Martínez, había radicado en la Secretaría de la Comisión, una serie de propuestas, algunas modificatorias y otras supresivas al pliego de modificaciones del proyecto de Ley, la Presidencia para que se sirviera explicarlas ofreció el uso de la palabra al Ministro, quien dijo:

Gracias señor Presidente, voy a ser muy breve en primer lugar para manifestarle a la honorable Comisión Primera del Senado, que el Gobierno tiene particular interés en el desarrollo de esta acción constitucional, hemos acompañado el trámite constitucional del proyecto tanto en la honorable Cámara de Representantes como ahora en el Senado de la

República, y debo hacer público el reconocimiento del Gobierno al honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas, quien ha permitido escuchar las opiniones del Gobierno al respecto, él por su proverbial autonomía, profesionalismo y sentido de la responsabilidad, ha presentado como le corresponde por supuesto a la propia ponencia, que con algún pliego de modificaciones en su gran mayoría es compartido por el Gobierno, y que sin lugar a dudas se traduce en un enriquecimiento de la iniciativa que es objeto de debate esta tarde en la Comisión Primera, no obstante yo quisiera señalar, realmente 5 puntos que son los que concentran la atención del Gobierno con relación al pliego de modificaciones, presentado por el Senador Parmenio Cuéllar.

En primer lugar, quién puede ser competente para conocer la acción de cumplimiento establecida en el artículo 87 de la Carta Constitucional, a juicio del Gobierno, debemos preservar el concepto del juez natural, como quiera que el artículo 87 establece que la acción está orientada a que la autoridad, la autoridad renuente junto con la ley o con la orden o acto administrativo de carácter general, entienda el Gobierno que el juez natural debe ser la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, exclusivamente porque en su caso preliminar, previa como requisito de procedibilidad, para el ejercicio de la acción de cumplimiento, se le exigirá a la autoridad administrativa que cumpla la ley, que cumpla el acto administrativo de carácter general y cuando quiera que ella se muestra remisa, renuente al cumplimiento del imperativo legal, del imperativo categórico, tienen que el particular, el ciudadano en desarrollo de esta acción constitucional recabar de parte de la jurisdicción, la exigencia del cumplimiento de la ley del acto administrativo, y ello debe ocurrir en la sede natural de la controversia de la relación del ciudadano con el Estado que es sin lugar a dudas la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De manera muy respetuosa por supuesto, quisiéramos en consecuencia que cuando se halla en el artículo 3º, en el pliego de modificaciones, acerca del juez competente, nos concentremos en el concepto del juez natural y entendamos que para estos efectos debería ser exclusivamente la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que por lo demás, a partir de la ley estatutaria o de administración de justicia, se verá enriquecida con la presencia de jueces singulares, en los términos como fue aprobada esa iniciativa por el Congreso de la República, a quienes de otro lado ya en la ley estatutaria se les estableció como parte de su propia competencia, ya para los jueces administrativos, el conocimiento de las acciones de cumplimiento.

Guardaría pues una gran coherencia lo que hemos ya avanzado en términos de desarrollo del juez singular en lo contencioso administrativo y en la asignación de competencias para los efectos de la evacuación de la acción de cumplimiento.

Como corolario de ello y sería un punto menos por supuesto, si es de recibo la recomendación del Gobierno, habría que eliminar los artículos 9º y 11, la preferencia que el mismo proyecto le da al trámite de las acciones de tutela y del *habeas corpus* con relación a la acción de cumplimiento porque si se reconoce que el juez natural es exclusivamente el juez de lo contencioso administrativo, ya sea singular o corporativo, pues obviamente la prevalencia para el trámite de acciones constitucionales o de la defensa de derechos fundamentales estaría concentrado básicamente en la acción de tutela y se establecería la prioridad para el trámite de las acciones de tutela donde si allí sí seguiría en el orden de prelación las acciones de cumplimiento sino hacer referencia entonces al *habeas corpus*, porque el trámite del *habeas corpus* no compromete a la justicia ordinaria.

En tercer lugar, se seguiría en consecuencia de este muy pequeño aporte que quiera hacer el Gobierno para la controversia y discusión de este proyecto, definir en el artículo 31 que el procedimiento es exclusivamente del fuero contencioso administrativo, que establece la propia ley de cumplimiento, en el pliego de modificaciones se prevé que para el artículo 31 el procedimiento será el propio de la acción de cumplimiento de la ley el subsidio por las normas de la acción de tutela, y en defecto de las normas de cumplimiento y de tutela, se regiría por el Código Contencioso Administrativo, nos parece que la referencia exclusivamente al Código Contencioso Administrativo que por lo demás incorpora el Código de Procedimiento Civil sería suficiente y evitaría cualquier tipo de conflicto en términos de aplicación de las normas por la remisión que se está haciendo a la tutela, hay algunos casos que nosotros hemos expuesto que podrían generar alguna dificultad en el procedimiento de notificación, el modo de corregir la solicitud que no necesariamente ha de ser el mismo, y los mecanismos que tiene el juez para decretar pruebas y requerirlas, de tal suerte que en esta materia la remisión al código podía ser suficiente.

Entonces, el primer aspecto, sería cuál ha de ser el juez natural para el conocimiento de la acción de cumplimiento, el segundo aspecto, muy menor es la definición de quién debe ser la autoridad, cuál es el concepto de autoridad, bajo el entendido del Gobierno Nacional,

autoridad sería fundamentalmente el servidor público, quien como representante dentro de la estructura de los poderes del Estado, está llamado a ejecutar la ley y a ejecutar el acto administrativo de carácter general dentro de un esquema, que hay una rama del poder que norma el comportamiento social, que es el legislador la rama del poder que hace prevalecer los derechos y las libertades individuales y las libertades ciudadanas que es la rama jurisdiccional y es la rama que ejecuta la ley, y los actos administrativos, de tal suerte que la autoridad, será el servidor público, en tiempo de su acepción con una connotación particular y fundamentalmente centrada en el ámbito del poder ejecutivo. Sin embargo, el pliego de modificaciones establece una iniciativa en el artículo 6º de que pudiera extenderse la acción de cumplimiento contra particulares que están obligados a observar las leyes, por ejemplo, cuando el particular sea un constructor de una obra pública, en ese caso, uno lo que percibe frente a la iniciativa del Senador que es bien interesante porque ese es un tema bastante latente desde el punto de vista del ordenamiento urbano, del desarrollo y de la planeación urbana en Colombia, si un particular constructor pretermite el cumplimiento de un acto administrativo, el Concejo Municipal o de una ley que ordena mis dudas en materia de urbanismo, planeación, lógicamente que la acción de cumplimiento vaya dirigida en ese caso no al constructor sino a la autoridad administrativa que expide la licencia de construcción o frente a la autoridad de policía que está obligada a no permitir que el desarrollo urbanístico se haga por fuera del régimen legal, ya sea en una ley en el sentido material y formal objetiva en un acto administrativo y eso permitiría si se quiere concentrar claramente el concepto del sujeto pasible de la acción de cumplimiento.

Por otra parte muy respetuosamente por supuesto y a título de simplemente de observación para que se discuta el artículo 87, es claro al expresar que la sentencia en el caso de la acción de cumplimiento tiene poder vinculante solamente con relación a la autoridad renuente, a la autoridad pública renuente, debe entenderse en los términos de la Constitución, que parecería que extender el concepto del particular, excedería virtualmente el artículo 87 y deberíamos preservar la constitucionalidad del proyecto en esta materia.

No obstante esa circunstancia, reflexionando sobre el tema, sí me parecería útil si a juicio del honorable Senador si se ofrece conveniente, que cuando se defina el artículo 5º, la autoridad pública contra la cual se puede dirigirse ampliara el concepto para aquellos casos en que los particulares ejercen transitoriamente funciones

públicas, en ese entendido pues obviamente la acción de cumplimiento podría estar dirigida hacia un particular, en tanto cuanto es servidor público, eso eventualmente podría satisfacer yo creo que la iniciativa que trata de desarrollar el honorable Senador ponente.

En tercer lugar, nos parece que la propuesta que hace el pliego de modificaciones con relación a la iniciativa tal como fue aprobada en la Cámara de crear una tercera instancia para la acción de cumplimiento, a manera de una instancia de revisión en el ámbito de la Corte Constitucional, de pronto puede significar un desgaste de jurisdicción y no aportaría mayormente desde el punto de vista de la consolidación de una jurisprudencia, para el conocimiento de la acción de cumplimiento, tanto más si como lo aspira legítimamente el Gobierno, por supuesto, se sepa que la jurisdicción del conocimiento de la acción de cumplimiento sea la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque en ese caso, si la primera instancia va a residir en cabeza de los tribunales administrativos y la impugnación pueda hacerse en el seno de los Consejos de Estado, pues la función integradora de la jurisprudencia respecto de la acción de cumplimiento residiría en el ejercicio de la función de segunda instancia por apelación por parte del Consejo de Estado.

Quiero dar entonces una instancia de revisión en primer término, a nuestro modo de ver podría devenir en una propuesta inconstitucional, porque el artículo 241 de la Carta, estableció claramente cuáles son las funciones de la Corte Constitucional y no prevé dentro de ellas la posibilidad de que pueda ejercer revisión ya no frente a la tutela como es parte de su propia competencia como juez constitucional supremo sino con relación a las acciones de cumplimiento podría tener ese problema de orden constitucional, de hecho la Corte Constitucional en un sinnúmero de fallos sin entrar a definir si eso ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional que es un tema sobre el cual debatimos demasiado en la pasada legislatura, ha establecido las competencias de la Corte Constitucional son competencias constitucionales y que no tienen que ser de carácter legal, ya si no está previsto en el artículo 241, realmente podría haber reservas para que tenga cabida constitucional esta función.

Por ejemplo, en la sentencia Acta Constitucional número 01 de 1992, dice la Corte: Para la Corte es absolutamente diáfano que para abocar el conocimiento de cualquier asunto, es condición indispensable que esté definida su competencia en la Constitución Nacional. Abrevio la lectura porque sobre esto es

recurrente la jurisprudencia de la Corte, y un elemento si me permite un poco pragmático sería el siguiente, esas competencias compartidas entre las altas corporaciones creando instancias superiores entre pares, como lo que ha venido ocurriendo hoy dentro de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, y la Corte Constitucional, finalmente haya venido un conflicto de poderes y en unas dificultades desde el punto de vista de la aplicación de las normas que sería conveniente darle cabida con respecto de la acción de cumplimiento.

A mí me parece que la propuesta tal como la ha traído el honorable Senador Parmenio Cuéllar en su contexto general, es una propuesta muy afortunada, como si se le hicieran este tipo de enmiendas o correcciones no darle cabida a la revisión que eventualmente sería tanto mejor, con relación al tema del seguimiento evaluación, hemos estado tratando de proponerle al Congreso que estas leyes se planteen un deber del ejecutivo de hacer un seguimiento a las leyes que promulgue el Congreso de la República, para que cada 18 meses y cada 24 meses, el Ministerio que hoy es un Ministerio más del derecho que de la justicia por razón de los cambios constitucionales y legislativos que ha recaído sobre él, pueda acompañar la labor legislativa de ustedes y les estoy presentando informes.

La propuesta del Senador se establece que ese seguimiento se va a compartir con la defensoría del pueblo, cosa respecto a la cual yo no tengo ninguna reserva, porque tanto mejor si hay otras autoridades que concurren con el Gobierno para darles a ustedes documentos ilustrados de lo que ha pasado con las leyes que aprueba el Congreso, pero lo que sí me parecería prudente, es que se establezca un término dentro del cual estas autoridades tengan que presentar un primer informe al Congreso en la propuesta inicial que fue aprobada ya en la Cámara de Representantes decía que dentro de los 18 meses siguientes se le presente un informe al Congreso, en materia de tutela el Congreso debiera estar recibiendo un informe porque no puede estarse dando por notificado a través de los medios de información, los cuales son las dificultades que está teniendo el desarrollo de esta acción constitucional, nosotros aceptamos por supuesto el mandato de presentar un informe o quisiéramos que nos impongan también un plazo, un plazo que vincule al propio Gobierno Nacional.

Eso hacia el futuro puede ser muy útil, y con relación al tema de las leyes de gasto público, ciertamente uno tiende a participar por su doble formación, de los requerimientos que aquí se han formulado, en el ámbito eminentemente constitucional yo creo que la presentación del

Senador Cuéllar no admite ningún reparo, el artículo 87 es diáfano en establecer que la acción de cumplimiento preceda respecto de cualquier ley o acto administrativo y podría tomarse inconstitucional cualquier iniciativa que de plano impusiese la improcedencia de la acción de cumplimiento con relación a una ley que decreta gasto público. Por el contrario uno debería aprovechar esta oportunidad para establecer cuáles el mecanismo para que preceda la acción de cumplimiento respecto de una ley de gasto público y al propio tiempo que tenga la necesidad el Gobierno como ejecutor del gasto fiscal para que la acción de cumplimiento no se vaya a convertir en el futuro en un problema que afecte como lo ha dicho el señor Viceministro la gobernabilidad fiscal del país.

El equilibrio fiscal es tal vez uno de los activos más importantes de la economía colombiana, y yo estoy seguro que no tienen el propósito el Congreso de la República ni ninguna instancia del Gobierno de afectar precisamente el equilibrio fiscal como uno de los elementos fundamentales del equilibrio macroeconómico del país. Por esa suerte yo creo que si hay una iniciativa algún elemento de aproximación, fácilmente la comisión y con el Gobierno pueden llegar a un texto que trate de consultar los dos intereses que aquí se han expuesto.

Entonces, en lo que corresponde al Ministerio de Justicia salvo el tema de las acciones de cumplimiento sobre leyes que decreten gasto, nosotros quisiéramos llamar su atención sobre la competencia para el conocimiento de la acción de cumplimiento que recomendamos que sea la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el Consejo de Estado que veo que lamentablemente a pesar de que ha venido en otras oportunidades no está, quisiera transmitirles la misma propuesta a ustedes, me parece que es adecuado, lo conveniente. Y en segundo lugar, referir el concepto de autoridad solamente al servidor público incorporando dentro de él al particular que cumple funciones públicas; en tercer lugar, no dejar la instancia de revisión, no darle cabida por las razones que hemos expuesto, y en cierto lugar que es un tema elemental que el seguimiento se haga dentro del plazo que imponga el propio Congreso. Muchas gracias señor Presidente.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Muchas gracias señor Ministro, Senador Parmenio Cuéllar, con el fin de agilizar el trámite del día de mañana y la votación del proyecto sírvase informar a la comisión cuáles artículos, tendrían discusión y cuáles no lo tendrían para cerrarla en esta sesión.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

A ver, yo quiero agradecerle al señor Ministro de Justicia la exposición que acaba de hacernos sobre este tema importante, en realidad, es el primer punto del que es objeto de debate, el de la competencia y de él se derivan prácticamente todos los demás, aquí iniciamos el debate de este proyecto hace algunas sesiones, y ustedes recordarán que varios honorables Senadores entre ellos el Senador Héctor Helí Rojas, propusieron tal vez el doctor Mario Uribe también y otros más, que la acción de cumplimiento ni siquiera se concentrara en los jueces de circuito como nosotros lo proponíamos sino que fuera como la tutela una acción popular que se pudiera entablar a los jueces municipales, porque se considera que es una acción encabezada constitucional popular emparentada con la tutela y que por lo tanto hay que brindarle al ciudadano la posibilidad de recurrir ante el juez del municipio donde vive, ese fue el argumento que quiso abrirse paso aquí en la Comisión en el debate inicial, yo mismo informé que el señor Ministro y el Gobierno tenía una posición contraria y quería una competencia concentrada, mientras nosotros la proponíamos, una competencia difusa y las razones son las siguientes:

Primera, por qué no somos partidarios de que la competencia esté exclusivamente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en primer lugar porque el tribunal, la jurisdicción de lo contencioso administrativo se viene quejando de tiempo atrás, que la tutela tiene congestionado el aparato judicial, y no saben cómo quitárselo de encima. Si al poner a la rama contenciosa administrativa le vamos a agregar exclusivamente el conocimiento de la acción de cumplimiento, pues se congestionaría mucho más la jurisdicción contenciosa administrativa en primer lugar; en segundo lugar, la jurisdicción contenciosa administrativa, las acciones de nulidad las dejó la jurisdicción, las de separación directa, en el Consejo de Estado oíase bien, la apelación que viene de los tribunales contencioso administrativo, demoran tres (3) y cuatro (4) años, la tramitación de las acciones contenciosas administrativas, yo no creo que este sea juez natural como dijo el señor Ministro por el hecho de que pueda ser la administración o los funcionarios públicos los que en una mayor proporción serán demandados del cumplimiento de esta acción.

A mí me parece que si nosotros podemos en cabeza del Tribunal Contencioso Administrativo en primera instancia, y en el Consejo de Estado la segunda, dificultamos a los ciudadanos el acceso a esa acción, mire usted señor Presidente cómo la acción de tutela se puede ejercer en cualquier juzgado municipal y le vamos a poner al ciudadano la obligación de entablar la acción

de cumplimiento en la capital del departamento. donde estará el Tribunal Contencioso Administrativo y eventualmente el juez administrativo, porque yo pienso que los jueces administrativos no van a estar ni siquiera en la cabecera de distrito, los jueces administrativos van a estar en la capital del departamento, porque no se justifica un juez administrativo con funciones administrativas en la cabecera de cada circuito, mucho menos de cada municipio. Cuando nosotros propusimos que fuera el primer lugar una acción cuya competencia se diluya en toda la rama judicial del país, es porque la hemos a esta acción emparentado con la tutela, es una acción constitucional que no hay que confundirla con la acción contenciosa que traía el código antes de la acción de cumplimiento, es una acción constitucional totalmente diferente, tenemos que mirarla desde ese ángulo, de darle al ciudadano la posibilidad de acudir ante el juez, lo correcto sería como proponía el Senador Héctor Helí Rojas ante el juez municipal, pero no aceptamos eso nos ponemos en el juez de circuito, en qué caso, como esta acción, la acción de cumplimiento es para las leyes y para los actos administrativos y los actos administrativos son de carácter particular y concreto, que consagran derechos subjetivos y los actos administrativos de carácter general y abstracto, cuando se trata de un acto de carácter individual particular y concreto, el juez competente es el tribunal contencioso y el Consejo de Estado en segunda instancia, o el tribunal administrativo o el juez administrativo por qué, porque así se asemeja a una acción administrativa contenciosa administrativa, pero cuando la acción es de cumplimiento de la ley no se asemeja en absoluto la acción contenciosa administrativa y cuando se trata del cumplimiento de un acto administrativo de carácter general, tampoco se asemeja más a una acción pública sin llegar a la tutela y por eso nosotros proponemos que si se trata de un acto administrativo de carácter particular competente, la jurisdicción contenciosa administrativa, si se trata de una ley o de un acto administrativo de carácter general, el competente en primera instancia el juez que tenga la categoría de circuito y en segunda instancia el tribunal respectivo, esa es la propuesta, sea cual fuere el acto de carácter administrativo de carácter general y creamos un fuero para el caso del Presidente de la República o de las cabezas de rama, el Presidente de la República y las Cortes, los Magistrados, en el sentido de que en estos casos, el juez competente sea exclusivamente o la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, para qué, para que al Presidente de la República no se someta a una acción de cumplimiento ante un juez de circuito sino ante

el Consejo de Estado o ante la Corte Suprema de Justicia.

Yo pienso que este es un tema que vamos a tener que discutirlo, cuando estén la totalidad de los miembros de esta Comisión que vayan a votar sobre este tema, ese había sido el compromiso que habíamos adquirido después de esperar que los Senadores conservadores que no habían podido concurrir en años anteriores estuvieran presentes para no sorprenderlos con una votación y esperar que estuvieran presentes para que participaran con su opinión, nadie está cerrado a una solución, yo explico cuáles mi criterio, pero si la Comisión considera que la propuesta del Gobierno es mejor, yo no tengo ningún inconveniente, yo estoy exponiendo las razones por las cuales creo que la competencia no debe concentrarse en el Consejo de Estado, creo que es mejor que la competencia quede como la propone la ponencia. Entonces esperemos que estén todos los miembros de la Comisión, que haya quórum para votar y que sea como mejor convenga.

Los otros puntos son desarrollo de este artículo. Si se acepta la propuesta del Ministro prácticamente toca aceptar las demás modificaciones así lo expresó si se acepta que la competencia quede como la propone la ponencia, tendrán que mantenerse la mayoría no todas de las propuestas y negar las que el señor Ministro propone.

Entonces, decidamos mañana o cuando ustedes digan, señor Presidente, ese punto de la competencia es fundamental, vamos a crear una acción que no puede ser una acción más honorables Senadores, no se trata de crear una acción más que esté en los anaqueles, dese cuenta la modificación substancial que ha hecho esta ponencia, tal como viene de la Cámara queda un procedimiento que demorara dos y tres meses en el procedimiento y en la realidad se va a demorar un año, tal como lo establecemos nosotros no puede pasar de veinte (20) días, establecemos que la tutela debe tener diez (10) días como está la acción de cumplimiento veinte (20) días y las acciones populares treinta (30) días en los proyectos de acciones populares, que tienen que ser la celeridad y la eficiencia las características fundamentales por eso, yo los invito a reflexionar, o consagramos una acción que en el Consejo de Estado la jurisdicción contenciosa administrativa va a dormir el sueño de los justos o consagramos una herramienta judicial efectiva para que los colombianos puedan exigir la vigencia del orden jurídico, porque la acción de cumplimiento lo que procura y lo que busca es la vigencia del orden jurídico, que se cumplan los actos administrativos y ya lo dijo la Corte Constitucional, es un derecho fundamental el derecho que tenemos todos los

colombianos a la vigencia del orden jurídico. Muchas gracias, señor Presidente.

Concluida la anterior intervención el honorable Senador Carlos Martínez Simahán, solicitó a la Presidencia que en la presente acta se anexara el informe que entregaba a la Secretaría, lo cual sustentó en los siguientes términos:

Señor Presidente, en primer lugar, estoy en acuerdo con el Senador Parmenio, que podemos en la próxima sesión definir estos aspectos lo cual quedaría en discusión porque dadas las circunstancias que conocemos un poco de orden política, no hemos podido estar suficientemente atentos como es nuestra obligación en nuestra Comisión, sugiero que aceptemos la insinuación y permítame una observación sobre un tema que quiero proponerle a la Comisión, yo rendí un informe sobre el proyecto por el cual se regula el reglamento, el estatuto del congresista cuya autora es la Senadora Claudia Blum, cuando empecé a estudiar el tema sobre el estatuto de la Comisión legal de ética, me encontré con que el artículo 55 de la Ley 5ª del reglamento, ley orgánica, establecía que ese reglamento correspondía a la Mesa Directiva, había allí una discusión, yo solicité a las mesas directivas de Senado y Cámara en su momento, que consultaran, se hizo una consulta a través del Ministerio de Gobierno y el Consejo de Estado conceptuó que en efecto para no alargarme porque quiero que quede en acta este informe, conceptuó que en efecto corresponde a las mesas directivas y con una ley ordinaria no podría tratar una materia que corresponde a las mesas directivas.

Lo que sugiere señor Presidente, es que la Comisión Primera sugiere a la Mesa Directiva del Senado, y de la Cámara que nombren una comisión integrada por miembros de las comisiones legales que no puede haber un reglamento para cada una de ellas, y nombre una comisión que rinda un informe y presente un proyecto para ver si puede ser adoptado cuanto antes por la Comisión de la mesa que al mismo tiempo rija para las comisiones legales porque está haciendo mucha falta.

El texto del documento dice:

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 23 de 1995.

Doctor

JOSE RENAN TRUJILLO GARCIA

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad.

Apreciado doctor:

En la pasada legislatura la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional del honorable

Senado me designó ponente para primer debate del Proyecto de ley número 105 de 1994, "por la cual se expide el reglamento de la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista", cuya autora es la honorable Senadora Claudia Blum de Barberi.

Al analizar con el debido detenimiento la iniciativa de nuestra apreciada colega encontré que la expedición, a través de una ley, del reglamento de una Comisión del Congreso, podía reñir con el inciso segundo del artículo 55 de la Ley 5ª, según el cual "las mesas directivas de las Cámaras, en forma conjunta, salvo lo dispuesto en otras disposiciones, expedirán por medio de resolución los reglamentos para el funcionamiento de las comisiones legales".

Como, a mi modo de ver, la Ley 5ª, por ser una ley orgánica, tiene una jerarquía superior a la de la ley ordinaria, el proyecto presentado por la doctora Blum de Barberi tendría serios vicios de ilegalidad, motivo por el cual, con el ánimo de disipar dudas y de enriquecer al mismo tiempo la interpretación del reglamento del Congreso, sugerí a las presidencias del Senado y de la Cámara de Representantes que se elevara al Consejo de Estado, por el conducto regular correspondiente, la respectiva consulta.

Elevada la consulta en mención por el señor Ministro de Gobierno, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con ponencia del honorable Consejero Roberto Suárez Franco, conceptuó que "las leyes orgánicas gozan de una prerrogativa especial, por la finalidad que les asigna la Constitución. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente por la Carta Política en su artículo 151. Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan con su normatividad a la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir que sujetan el ejercicio de la actividad legislativa originaria a sus prescripciones. En este sentido la ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material."

Más adelante dice el referido concepto: "Cuando en la Ley 5ª de 1992 se faculta a las Mesas Directivas de las Cámaras para expedir, por resolución, los reglamentos para el funcionamiento de las Comisiones Legales, se está partiendo de un presupuesto obvio, cual es el de que tales directivas tienen que ejercitar sus funciones dentro del ámbito que determine la ley orgánica.

De esta manera no es posible admitir que la materia de una ley orgánica pueda ser regulada por leyes ordinarias, como tampoco que del inciso segundo del artículo 55 pueda deducirse

que cada una de las comisiones legales tenga su propio reglamento".

En consecuencia, como el mencionado concepto, cuya copia anexo, es de una claridad meridiana y despeja cualquier duda sobre la competencia exclusiva y excluyente que tienen las mesas directivas de las Cámaras para expedir los reglamentos de las comisiones, comedidamente sugiero a la honorable Comisión, por su digno conducto, que se disponga el archivo del referido proyecto.

Atentamente,

(Fdo.) Carlos Martínez Simahán

Senador de la República.

Por tener los Senadores que asistir a la Plenaria, el Presidente invitó a los señores Ministros de Hacienda y Justicia, para que acompañaran a la Comisión en la próxima sesión el día miércoles a las 9:00 a.m., en el Salón Guillermo Valencia y levantó la sesión siendo las 4:05 p.m.

El Presidente,

José Renán Trujillo García.

El Vicepresidente,

Hugo Castro Borja.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

\*\*\*

COMISION PRIMERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

ACTA NUMERO 08 DE 1995

(agosto 30)

Legislatura 1995-1996 Primer Período

Sesiones Ordinarias

En la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los treinta (30) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995), siendo las 9:45 a.m., se llamó a lista a los honorables Senadores, y contestaron: Cuéllar Bastidas Parmenio, Elías Náder Jorge Ramón, Lozada Márquez Ricardo Aníbal, Ortiz Hurtado Jaime, Santofimio Botero Alberto, Trujillo García José Renán. En total seis (6) honorables Senadores.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores: Blum de Barberi Claudia, Castro Borja Hugo, Espinosa Jaramillo Gustavo, Giraldo Hurtado Luis Guillermo, Martínez Simahán Carlos, Rojas Jiménez Héctor Helí, Uribe Escobar Mario, Vargas Lleras Germán, Villalba Mosquera Rodrigo, Yepes Alzate Omar. En total diez (10) honorables Senadores.

Previa excusa dejó de asistir el honorable Senador Espinosa Faccio-Lince Carlos.

## II

**Consideración del acta de la sesión anterior**

En consideración el Acta número 07 del día 29 de agosto del año en curso, abierta y cerrada su consideración, y sometida a votación fue aprobada.

Sometidas a votación las Actas números 4, 5 y 6, fueron aprobadas.

## III

**Proyectos para primer debate.**

1. Continuación del debate sobre el Proyecto de ley número 167 de 1995 Senado, 024 de 1994 Cámara, "por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de la acción de cumplimiento".

Autor: honorable Representante *Julio Gallardo*.

Ponente honorable Senador *Parmenio Cuéllar Bastidas*.

Articulado: *Gaceta* número 247 de 1994.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 63 de 1995.

*Invitados:* Señor Ministro de Justicia, doctor Néstor Humberto Martínez Neira; señor Ministro de Hacienda, doctor Guillermo Perry Rubio; señor Director Departamento Planeación Nacional, doctor José Antonio Ocampo Gaviria; señor Presidente Corte Suprema de Justicia, doctor Carlos Esteban Jaramillo; señor Presidente Consejo de Estado, doctor Diego Yunes Moreno; señor Presidente Consejo Superior de la Judicatura, doctor Carlos Villalba Gustillo.

La Secretaría informó a la Comisión que en la sesión del día 15 de agosto, que narra el Acta número 5, se cerró la discusión de los artículos 1º y 2º del pliego de modificaciones, y de la moción número 03, la cual propone una adición al artículo 2º, y cuyo autor es el honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder.

En virtud del informe secretarial, la Presidencia solicitó a la Secretaría dar lectura al artículo tercero del pliego de modificaciones, el que leído y abierta su discusión, para referirse a él, hicieron uso de la palabra los honorables Senadores:

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

El artículo 3º ya lo discutimos en la sesión anterior y es uno de los más importantes, es el que tiene que ver con la competencia para el conocimiento de este tipo de acción, el Gobierno Nacional a través del señor Ministro de Justicia, solicitamos mantener el articulado sobre competencia que viene de la Cámara en el cual se atribuye la

competencia de la acción de cumplimiento en su totalidad a la jurisdicción contencioso administrativa.

Nosotros hemos cambiado ese criterio, esa propuesta con base en los siguientes criterios, de que la acción de cumplimiento puede ser para un acto administrativo de carácter particular, individual o concreto y puede ser para una ley o un acto administrativo de carácter general, si se trata del cumplimiento de un acto administrativo de carácter particular que interese exclusivamente a un ciudadano, estamos de acuerdo que sea la jurisdicción contencioso administrativa, la que conozca de esta acción, así sufra las consecuencias de la mora que tiene, la tardanza que tiene esa jurisdicción en el trámite de estas acciones, pero tratándose de leyes y actos administrativos de carácter general, nosotros proponemos que el competente no esté concentrado exclusivamente en la jurisdicción contencioso administrativa y proponemos una tesis intermedia entre quienes proponen que sean todos los jueces municipales a la manera de la Tutela y los que quieren concentrarla en la jurisdicción contenciosa y por eso proponemos que sean los jueces que tengan el carácter de circuito, en primera instancia, cuáles son las ventajas de esta propuesta, las ventajas de esta propuesta son las siguientes: en primer lugar se trata de una acción constitucional que tiene más parentesco con la Tutela que con las acciones legales que establecía la legislación común.

En segundo lugar, si nosotros establecemos una acción popular, que tiende a la defensa de un derecho que no es particular sino común o colectivo, le estamos dificultando al ciudadano el ejercicio de la acción, le obligamos a que tenga que presentarse ante el Tribunal Contencioso, ir a la capital del departamento a demandar el cumplimiento de un acto administrativo por ejemplo municipal. Bien, puede ser un acuerdo o un acto administrativo del Consejo, tiene que ir a la capital del departamento, al Tribunal Contencioso Administrativo; en cambio si la dejamos a nivel de los jueces de circuito, solamente tendría que acudir a la cabecera del círculo judicial respectivo, por otra parte la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha manifestado que la Tutela la tiene sobrecargada.

Si vamos nosotros a concentrar en la jurisdicción contencioso administrativo el conocimiento exclusivo de la acción de cumplimiento, vamos a recargar mucho la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo tanto yo propongo aceptar lo que sugiere la ponencia, dejar en lo contencioso administrativo solamente lo particular y concreto y

establecer que el conocimiento de las acciones de cumplimiento de las leyes y actos administrativos de carácter general será de competencia en primera instancia de los jueces que tengan la categoría de circuito y en segunda instancia de los tribunales. De esa manera dejamos a las altas cortes libres de lo que se han quejado tanto que es la congestión en virtud de estas acciones populares, que ha establecido la Constitución, la Tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares.

Eso es señor Presidente prácticamente lo que hay que decidir o dejamos en cabeza del Consejo de Estado como propone el Gobierno, la totalidad de la competencia concentrada en la Rama Contencioso Administrativa o la discriminamos en la forma que propone la ponencia.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

¿Cuál sería la sugerencia de la ponencia en ese sentido a la Comisión honorable Senador?

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

La sugerencia es acoger el artículo de la ponencia, señor Presidente, porque creemos que esta acción será útil para los colombianos en la medida en que sea efectiva, en que sea rápida, de lo contrario una acción de cumplimiento que se va a quedar en los anaqueles de los Tribunales Contencioso Administrativo y en el Consejo de Estado, durante varios meses y posiblemente años, esa acción de cumplimiento no tenía absolutamente ninguna utilidad para los colombianos.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo:**

Sí, señor Presidente, aunque no haya quórum para decidir yo voy a decir algo en relación con este proyecto. Colombia se ha dicho que tiene el poder judicial más poderoso ...

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Perdón Senador Giraldo que le interrumpa, en este momento hay diez (10) Senadores en el recinto. Hay quórum decisorio.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo:**

Bueno magnífico, se ha dicho que Colombia tiene el poder judicial más poderoso del mundo después de la Constitución de 1991. Pero más poderoso desde el punto de vista político y administrativo y yo añadiría que desafortunadamente tiene el poder judicial más inoperante y más inefectivo en lo que hace relación con lo que directamente le corresponde a la rama judicial que es la administración de la justicia. Porque mientras la Tutela va invadiendo

todos los terrenos administrativos, ejecutivos, legislativos y casi que también con los últimos fallos en materia de las mismas sentencias, la impunidad en materia de derecho penal es del 98% de los delitos que los ciudadanos denuncian. Pero como los ciudadanos solamente denuncian un 27% de los delitos que se cometen, entonces solamente un 0.6% de los que infringen la ley penal resultan efectivamente castigados, en materia penal hay un millón ochocientos mil procesos represados, en materia penal más materia civil, más materia laboral, más materia administrativa y de familia hay cuatro millones y medio de procesos represados.

Por eso estamos ante la rama judicial con mayor poder político administrativo y ejecutivo y casi que de Gobierno y con la rama judicial más inoperante en materia de la administración y aplicación de justicia. Claro eso me pueden decir viene de la Constitución de 1991, este proyecto por obra y gracia de la Constitución le va a dar aún mayor poder político y administrativo a los jueces de la República, llamaría la atención para que esto no se vuelva la parafernalia, el carnaval, la piñata y el abuso que en muchas oportunidades ha constituido la Tutela, un bello mecanismo, un efectivo mecanismo, un mecanismo democratizador para la garantía y el respeto de los derechos fundamentales que desafortunadamente se volvió un instrumento al cual todo el mundo acude, abusan los ciudadanos de él y en algunas oportunidades abusan también de la Tutela los jueces que fallan determinadas acciones de Tutela, en determinada forma y ha abusado inclusive de la acción de Tutela inclusive la Corte Constitucional con ciertos fallos de Tutela que yo colecciono, esperpénticos y al mismo tiempo desvirtuando lo que el constituyente del 91 quiso establecer.

Entonces, es para llamarle respetuosamente la atención a la Comisión sobre proyecto para que nos fijemos mucho lo que aprobamos, que no se nos vayan a desbordar también estas acciones de cumplimiento, que en esta materia aparentemente lo mejor es ser libérrimo pero por la dialéctica circular de la vida, ser libérrimo puede convertir el instrumento en algo perverso, en algo que no cumpla con sus finalidades o en un instrumento que desvirtúe las finalidades que quiso buscar al establecerlo el constituyente de 1991.

Si a mí me dicen yo votaría la fórmula de la Cámara, que sea el Contencioso Administrativo, que conozca de todas estas acciones de cumplimiento para que sea jurisdicción especializada, porque es uno de los fallos, una de las faltas, una de las carencias que se les señala a las acciones de Tutela los jueces, especializados en determinadas ramas del

derecho, conociendo de toda clase de acciones de Tutela que tienen que ver con derechos fundamentales que rozan en el derecho laboral, el derecho de familia, el derecho penal, el derecho civil, el derecho comercial y entonces esa falta de especialización hace que muchas veces algunos fallos de Tutela no correspondan a lo que efectivamente debe ser la aplicación del derecho.

En este caso de las acciones de cumplimiento yo quisiera pedirle y no sé si es una proposición sustitutiva a la que trae el Senador Cuéllar Bastidas en el sentido de que sean los jueces de Circuito de volver a lo aprobado por la Cámara de Representantes, en el sentido de que sea la jurisdicción contencioso administrativa la única competente para conocer de las acciones de cumplimiento, en ese sentido apunta mi propuesta, no sé si será sustitutiva, señor Presidente.

De todas maneras quería brevemente llamar la atención de la Comisión de la importancia de este proyecto, de lo que puede ocurrir si no le fijamos unos parámetros muy claros y de que es el momento en que aprovechando las experiencias buenas y las menos buenas de la acción de Tutela, nosotros procedamos a estudiar con todo cuidado este proyecto de ley. Muchas gracias.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Gracias, honorable Senador, a través de Secretaría quisiera que se diera lectura a dos artículos para que la Comisión defina exactamente el trámite de esta ley. El primero de ellos por favor señor Secretario. El artículo 163 del Reglamento.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

Artículo 163. *Enmiendas que impliquen erogación o disminución de ingresos.* Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan gasto público, disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación, a tal efecto y para el informe de ponencia se remitirán al Gobierno, Ministro de Hacienda por conducto del Presidente de la Comisión Constitucional las que a su juicio puedan estar incurridas a lo cual se dará respuesta razonable en el plazo de cinco días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad. Esto no obsta para que en cualquier momento de la tramitación se presenten las observaciones del caso.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

En el día de ayer en el debate donde estuvieron presentes el señor Ministro de Justicia y el señor

Viceministro de Hacienda se llegó a la conclusión de que este proyecto tenía gasto público. Pregunto al ponente si le encuentra alguna razón a ello y si considera que debe tener aval del Gobierno este proyecto o continuar en su trámite.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

A ver, señor Presidente, la norma que acaba de leer el señor Secretario ya está derogada. En primer lugar el honorable Senador Renán Barco incorporó en la ley que reglamenta la aprobación del presupuesto, un artículo que modificó este artículo del reglamento porque era inconstitucional, la misma Corte Constitucional reconoció que el Congreso tiene iniciativa del gasto público y que por lo tanto no necesita iniciativa del Gobierno, por eso se incluyó un artículo que deroga expresamente éste que usted acaba de leer, en primer lugar.

En segundo lugar, habría que discutir si estuviéramos aquí decretando un gasto, si aquí no estamos decretando ningún gasto señor Presidente. Estamos legislando sobre las leyes que impliquen gastos cosa distinta, pero no decretando un gasto, para que tuviéramos que apelar al presunto visto bueno del Gobierno y además ese artículo, es bueno que le haga una anotación, está derogado señor Presidente.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Muy bien, queda así entonces totalmente clara la situación, ya habíamos preguntado en una sesión anterior al señor ponente si consideraba que ésta ley debería surtir trámite de ley estatutaria, su respuesta fue negativa en razón a los argumentos expresados y que están constando en el acta.

En su intervención el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado, presentó la siguiente proposición sustitutiva, la cual trae un texto para artículo 3º, y que dice:

#### **Proposición número 04**

Legislatura 1995-1996 - Primer Período

El artículo 3º del Proyecto de ley 024 de 1994, Cámara número 167 de 1995, Senado, quedará así:

Artículo 3º. Igual al aprobado en segundo debate por la honorable Cámara de Representantes.

Adicionado con el inciso 3º del artículo 3º del pliego de modificaciones, presentado por el honorable Senador ponente.

(Fdo.) honorable Senador *Luis Guillermo Giraldo.*

Como la Secretaría informara a la Presidencia que existía quórum decisorio, ésta sometió a

votación el artículo 1º, cuya discusión se encuentra cerrada, en el texto que presenta el ponente en el pliego de modificaciones.

Sometido a votación el artículo 2º, del pliego de modificaciones, al igual que la moción número 03, la cual adiciona este artículo, cuya consideración se encuentra cerrada, fueron aprobados y su texto es:

*Artículo 2º. Principios.* Presentada la demanda el trámite de la acción de cumplimiento se desarrollará en forma oficiosa y con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad.

En la continuación de la discusión del artículo 3º y de la moción número 04, surgió el siguiente debate:

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

A ver yo quiero que votemos con absoluta claridad este artículo, el proyecto de Cámara propone como se acaba de escuchar que el conocimiento de todas las acciones de cumplimiento corresponderán en primera instancia al Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento y en segunda instancia al Consejo de Estado. Ya hemos oído a las altas Cortes que están aburridas con la Tutela que están congestionadas con la Tutela y por una parte y por otra vamos a dificultar el cumplimiento de las acciones, en el trámite de las acciones de cumplimiento que no sean de ley, imagínense ustedes un ciudadano de un municipio pidiendo que se cumpla un acuerdo, no lo puede hacer ante el juez de circuito, tiene que ir a la cabecera de su departamento al tribunal contencioso y luego buscar quién le ayude en el Consejo de Estado a tramitar esa acción de cumplimiento.

En cambio en la propuesta nuestra la primera instancia se la entregamos al juez de circuito, para que la trámite en primera instancia y en segunda instancia el Tribunal Contencioso Administrativo, no congestionamos a las altas Cortes, que están diciendo que están congestionadas ya con la acción de Tutela. Yo pienso que es mucho mejor la propuesta nuestra, además esta no es una acción como la Tutela que puede ser muy controvertida, que hay un debate sobre un derecho fundamental, sobre su posible violación, acá es simplemente decirle al juez, esta ley, este acuerdo, esta ordenanza no se ha cumplido, pido que se cumpla, no es más. No hay una controversia como la que teme el Senador Luis Guillermo Giraldo, pueda originar decisiones caprichosas, que ... discutibles, no. Simplemente que nuestras leyes, las que expedimos nosotros en el Congreso, los acuerdos de los concejos se cumplan y lo mismo las

ordenanzas departamentales, se trata de acercarle al ciudadano la posibilidad de ejercitar un derecho, de que lo que se ha expedido por una corporación o por una autoridad administrativa se cumpla. Entonces, vamos a decidir qué es mejor para ese ciudadano: una justicia concentrada en la jurisdicción contencioso administrativa o lo que nosotros proponemos, que Jurisdicción Contencioso Administrativo, quede exclusivamente para los actos de carácter individual, es decir, que allí habrá que demandar los actos administrativos que consagren derechos para los particulares; pero los actos administrativos de carácter general y las leyes se demandarían ante los jueces de circuito ¿por qué vamos a dudar de los jueces? Al doctor Luis Guillermo Giraldo le mortifica que un juez sepa derecho constitucional, solamente tiene que saber derecho civil o penal, laboral; no señor tenemos que obligarles a los jueces a que sepan derecho constitucional, los jueces tienen que saber derecho constitucional, debe ser el derecho común de los colombianos y de los jueces. Cómo es posible que vamos a permitir que los jueces se olviden de la Constitución, eso es absurdo. La Constitución es la ley de leyes y los jueces tienen que saber la Constitución, así es que yo solicito muy respetuosamente al honorable Senado apoyar el artículo 3º de la ponencia, de todas maneras yo me inclino ante la decisión de la mayoría.

**Honorable Senador Jorge Ramos Elías Náder:**

... En que le faltó el Consejo Superior de la Judicatura o lo dejaron ex profeso por fuera en el artículo 3º, por ejemplo de las acciones de cumplimiento dirigidas contra el Presidente, contra el Congreso, contra el Procurador, el Contralor, el Fiscal, el Registrador, los Ministros de Despacho, los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema y Consejo de Estado, no le faltó el Consejo Superior de la Judicatura?

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Eso es importante que aquí establecemos un fuero especial, para las acciones de cumplimiento contra los altos dignatarios del estado, contra el Presidente, contra los Congresistas, contra los Magistrados, tiene razón el Senador Elías nos faltan los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, esto no lo trae el proyecto de Cámara. Nosotros sí hacemos una discriminación que nos parece acertada de que no pongamos a un juez a conocer de una acción de cumplimiento contra el Presidente de la República o contra los Congresistas, en estos exclusivos casos, cuando se trata de cabezas de rama, le corresponderá al Consejo de Estado o

la Corte Suprema de Justicia a elección del demandante.

Yo pienso que el artículo tal como esta redactado, que le rogaría leerlo a la secretaria, el artículo de la ponencia tiene una mejor concepción de lo que es esta acción de cumplimiento.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo:**

Sí yo voy a insistir en mi propuesta que puede adicionarse con el inciso respectivo que habla de las acciones de cumplimiento que tienen que ver con los altos dignatarios del Estado y que puede incluir también dentro de un párrafo o dentro de un inciso la observación que ha hecho aquí el Senador Jorge Ramón Elías Náder.

Pero yo insisto en que esto no es tan sencillo, a veces en el derecho las cosas son en blanco y negro y entonces el juez escoge el blanco o escoge el negro; pero no son tan sencillas las cosas siempre como las quiere señalar el honorable Senador Parmenio Cuéllar, eso de decir simplemente ahí esta la ley, no la ha cumplido y el juez pues toma la decisión de ordenarle al funcionario respectivo que cumpla con la ley o con el reglamento. No es que el juez seguramente al estudiar la ley o el reglamento también dirá si la ha cumplido o no la ha cumplido o si la ha tratado de cumplir o no la ha cumplido bien, o si la dirección y la interpretación que le ha dado a la ley o el reglamento el funcionario son los correspondientes o no se ajustan a derecho y entonces procederá a decirle al funcionario cómo debe cumplir esa ley o ese reglamento.

Las cosas no son tan sencillas Senador Parmenio Cuéllar y usted me concede la razón, cuando yo digo que tengamos especial cuidado en la tramitación de este proyecto de ley, cuando dice que aquí no hay controversia que simplemente el ciudadano dice no se ha cumplido esta ley, esta ley la debe cumplir determinado funcionario, señor juez ordénele al funcionario que la cumpla, el señor juez coteja y entonces seguramente oye explicaciones, si quiere, se forma un criterio; pero de toda maneras las palabras suyas fue aquí no hay controversia, fueron "aquí no hay controversia".

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

Cuando yo dije que no había controversia me refiero a la controversia que genera la discusión sobre un derecho fundamental que es algo más abstracto ese debate, claro que aquí hay controversia para poder entablar una acción de cumplimiento, el demandante tiene primero que dirigirse al funcionario presuntamente incumplido, mediante un memorial y pedirle

que cumpla. Solamente cuando no la cumple queda habilitado para demandar y admitida la demanda al primero que le notifican es a la autoridad demandada para que conteste, para que pida pruebas, cómo que no, es decir, el juez no va a decretar el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo así a la topa tolontra, no. Es que el proyecto establece un procedimiento previo administrativo y un procedimiento judicial para que se pueda desencadenar la acción de cumplimiento honorable Senador.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo:**

Continúo señor Presidente.

Porque es que insisto en este caso las situaciones no son en blanco y negro como las señala el Senador Cuéllar Bastidas, esto pues el juez interpreta lo que ha hecho o lo que no ha hecho el funcionario, si se ha ajustado a la ley o no, de acuerdo con el criterio del juez. Entonces yo quisiera insistirle a la Comisión en lo siguiente: se trata casi que de un principio de filosofía general alrededor de este proyecto. Uno puede libérrimamente y la palabra suena muy bonita generalmente, decir que sea lo más amplio posible este reglamento en relación las acciones de cumplimiento; ¿pero a qué nos conduce? Nos puede conducir a los abusos, a las desfiguraciones y a la deslegitimación del instituto creado por la Constitución del 1991, o más bien tratamos de encauzarlo, de señalarle unos parámetros claros, de que esto no sea cualquier juez o juez que no tenga una cierta especialización el que conozca de estas acciones de cumplimiento.

Yo insisto, es casi que un principio general, claro que nosotros podríamos decir, cuando de acuerdo con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia se creen los jueces administrativo pues les podrían señalar alguna competencia para que conocieran de estas acciones de cumplimiento, o uno podría decir si al Senador Parmenio Cuéllar le molesta que la persona vaya a la cabecera a iniciar la acción de cumplimiento, pues que la presente ante el juez municipal y que el juez municipal la remita ante el respectivo tribunal, porque es que la acción de Tutela tiene una circunstancia especial, la acción de Tutela tiene que ver con derechos fundamentales que tocan en la mayoría de los casos con cuestiones individuales, el fallo de Tutela produce o debe producir efectos en relación con las personas involucradas dentro del proceso de la Tutela. El accionante que se cree titular de un derecho fundamental vulnerado y aquella persona que puede ser funcionario público o particular que supuestamente está desconociendo o vulnerando el derecho humano fundamental de ese respectivo particular o de

ese conglomerado pero en este caso las acciones de cumplimiento producen unos efectos que pueden ser efectos generales, esto no lo podemos dejar en manos de cualquier juez, esto tiene que estar más especializado, esto tiene que tener un cedazo más amplio señores Senadores, por lo menos es mi modesta opinión. Entonces vean en este proceso legislativo que ha seguido después de la Constitución del 91 yo he adquirido una experiencia muy simple y muy elemental. Hay que legislar con sumo cuidado, porque muchas veces cualquier palabra mal puesta, en esto puede conducir a una serie de errores, desaguizados o consecuencias negativas para el proceso social.

Yo pienso que esta acción de cumplimiento hay que estudiarla con mucho cuidado la debemos encauzar dentro de unos moldes muy claros para que esto no se nos vuelva una feria, como en parte desafortunadamente se ha vuelto la Tutela, si uno parte de la base de que todos los jueces conocen la Constitución y uno parte de la base de que los jueces penales conocen la ley penal pero cada momentico uno esta viendo cómo hay una serie de fallos atravesados en los que los jueces especializados ni siquiera conocen el tema de su especialización, vean ese escándalo que se ha suscitado en relación con una Tutela que presentaron ante la Corte Constitucional con motivo de que un juez no aplicó la Ley 40, que establece pena mínima para el homicidio de 25 años, aplicó la legislación derogada, no citó para nada la ley 40, ese juez y entonces cuando trataron de enmendar el error no se pudo, por la Tutela pues por otras razones que estudiaremos más tarde, pues confirmó la inicial sentencia que había incurrido en un error garrafal al aplicar una ley hacía varios años derogada.

Entonces, no se trata de decir cualquier juez tiene que conocer la Constitución, cualquier juez municipal tiene que saber tanto de Constitución o de derecho constitucional como los Magistrados de la Corte Constitucional o como los profesores universitarios de derecho constitucional, no. Hay unos que saben más que otros, honorable Senador Parmenio Cuéllar, desafortunadamente eso en la vida es así, ha sido así y será así y entonces lo que yo pido muy respetuosamente es que este conocimiento de estas acciones se lo demos a unos jueces de una cierta categoría, deben tener para mí la categoría de Magistrados de Tribunal, por lo menos de Tribunal Administrativo y la posibilidad de recurrir ante el Consejo de Estado, yo no sé es que también la Constitución del 91 creó una serie de acciones y distancias y entonces pues no se crean más jueces o hay muchos jueces o el trabajo de los jueces esta mal repartido y entonces para reconocer un derecho de la Constitución nos dicen hay que mandarles a los

jueces de la primera o de la segunda categoría porque es que lo otro está muy congestionado y uno dice pero tratándose de acciones de cumplimiento que pueden tener efectos y que seguramente van a tener efectos sobre unas comunidades más o menos amplias que pueden ser del orden nacional, departamental, municipal, veredal yo no sé.

Entonces uno dice por qué no recurrimos a un juez de más alta categoría para que esas decisiones estén más sopesadas, yo he sido actor de algunas acciones de Tutela y uno ve cómo cambian los fallos de una instancia a otra, como la instancia superior es más sólida, tiene más estudio, ahí se ve el conocimiento mayor, la ponderación; entonces por lo menos en este caso de las acciones de cumplimiento yo sí insistiría en que sean los Tribunales Contenciosos y el Consejo de Estado como Tribunal de apelación. Es simplemente un principio dijera yo de filosofía si el término le cabe a este proyecto, filosofía general en relación con este tema de las acciones de cumplimiento, entonces presentaría como proposición sustitutiva la que leí añadiéndole el inciso que habla de las acciones de cumplimiento ante los altos dignatarios y añadiéndole el tema del Consejo Superior de la Judicatura, sugerido aquí por el Senador Jorge Ramón Elías Náder. Muchas gracias.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

A ver, sin pretender cansar a los honorables Senadores, yo sí quiero hacer alguna referencia a algunas de las objeciones que hace el Senador Luis Guillermo Giraldo, él dice que se puede establecer que la acción sea presentada ante un juez municipal para que éste la despache al Tribunal, eso es absurdo, que se pretenda legislar de esa manera. El ciudadano tiene derecho a estar allí donde se tramita el proceso, ver al juez, pedirle que agilice en primer lugar eso y en segundo lugar como estas acciones tienen apelación de todas maneras va a conocer el Tribunal a mí me parece mucho mejor que sean los jueces en primera instancia y los Tribunales en segunda instancia, yo no veo por qué hay que dudar de la capacidad de los jueces, por qué hay que subestimar que ellos no puedan decidir no con conocimiento y con sabiduría, pues hay casos excepcionales a todos los niveles, la Corte también se ha equivocado, usted mismo lo señala, honorable Senadores yo pienso que la acción de cumplimiento no sólo es para las leyes, es para los actos administrativos, para las ordenanzas, para los acuerdos, para los decretos de los alcaldes.

Dejemos a nivel de los jueces como lo propone la ponencia. Muchas gracias señor Presidente.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Señor Presidente y señores Senadores, muy brevemente para insistir en algo que ya dije en alguna sesión pasada, sin mucha insistencia porque ya me da es pena con el Senador Parmenio Cuéllar y con todas las personas interesadas en que salga este proyecto; pues yo quiero simplemente dejar una constancia señor Presidente, en el sentido de que para mí es claro que donde la Constitución no distinguió nosotros por ley no podemos distinguir, que la Constitución atribuyó a toda autoridad judicial, a la autoridad judicial dice el conocimiento de estas acciones y que es tan arbitrario decir que sean las autoridades contencioso administrativas, como que sean los jueces municipales o los tribunales, todo eso es arbitrio del legislador que no le está permitido porque esta es una acción para ser impetrada ante cualquier autoridad judicial, ante cualquier autoridad dotada de la competencia para resolver el asunto.

A mí particularmente, señor Presidente y señores Senadores, no me parece que esto deba ser de conocimiento exclusivo de los tribunales de lo Contencioso Administrativo, la regla doctor Luis Guillermo Giraldo es que hay una jurisdicción ordinaria, una jurisdicción seccional que es la contencioso administrativa, por esta vía estaríamos volviendo jurisdicción ordinaria lo que es jurisdicción excepcional, la contencioso administrativa únicamente está para solucionar aquellos conflictos en que el titular del deber o el titular del derecho es el Estado o son dos entidades del Estado, es que las leyes en muchos casos, en la mayoría de los casos afectan relaciones de derecho privado, relaciones entre particulares que en ningún caso tienen por qué ser de conocimiento de esa jurisdicción excepcional llamada Contencioso Administrativa, hay una jurisdicción ordinaria y a esa en su totalidad debe corresponder el conocimiento de estas acciones también porque es repito inconsistente atribuir la norma general a la jurisdicción excepcional, no olvidemos que el Consejo de Estado, en sus dos funciones fundamentales que tiene, tiene la de ser órgano consultivo del ejecutivo, qué enredos tan grandes se van a presentar en aquellos casos en que el Consejo de Estado haya sido consultado por el Gobierno para la expedición de algún decreto con fuerza de ley o para la expedición de un acto legislativo, un acto administrativo y después ese Consejo de Estado tenga que ser juez de su consultante, esos son unos de los pocos problemas que se presentarían con asignar esa competencia exclusiva al Consejo de Estado, no olvidemos por último que no todas las leyes son contenciosas que hay leyes que son meramente declarativas y que hay leyes que en determinado momento lo que hacen es ordenar

que se ejecuten otras normas, para eso no hay que saber mucho derecho constitucional, ni saber a profundidad las cuestiones jurídicas, sino para eso hay que tener la competencia, para decirle al incumplido que cumpla y eso es un accionar rápido concreto y sin mucha justificación y mucha profundidad jurídica, porque la acción no es para que se vuelva un pleito de sabios, sino un mecanismo protector de derecho de los ciudadanos por eso está ya en el artículo 87.

Yo sigo insistiendo entonces en que esto debiera ser de conocimiento de todos los jueces y tribunales de la República; pero fíjense como es de difícil el tema, en otro punto tengo que expresar que estas acciones no pueden proceder sino contra leyes y contra actos administrativos de carácter general, decir que procede contra cualquier norma con fuerza de ley es ponerle acción de cumplimiento a una circular del inspector de policía del Municipio de Motavita, y para eso no fue creada la acción de cumplimiento, porque es que ya hay que ir diferenciando un poco lo que le toque a la Tutela, lo que le toque a la acción popular, lo que le toque a la acción de cumplimiento, lo que le toque a la presunción de buena fe y lo que les toque a los demás mecanismos protectores de los derechos consagrados en la Constitución.

Amí me parece muy peligroso, repito, vamos a desnaturalizar la acción, vamos a hacer quebrar al Estado colombiano, si ampliamos el objeto de la acción a cualquier norma con alcance material de ley, esto se debe restringir a la ley, así lo dijo la Constitución y yo insisto en mi argumento, cuando la Constitución habla de su supremacía dice la Constitución es norma de normas, allá se habló de normas jurídicas y hay que entenderla en sentido material y en sentido formal; pero cuando habló de la acción de cumplimiento dijo para hacer efectivo el cumplimiento de una ley, y no hay que hacer mucha disquisición en esta Comisión Primera para saber qué es ley en sentido formal y para saber que es acto administrativo, porque eso ya está definido, poner las acciones de cumplimiento para otras cosas es hacer ineficiente esa acción. Obviamente doctor Parmenio que hay unos decretos del ejecutivo, que doctrinaria y jurisprudencialmente se han asimilado a la ley porque producen esos efectos de carácter general, abstracto e impersonal, imperativo, atributivo de derechos, todo eso, pero hay que limitar esa acción.

Por último, me parece que en el artículo 3º del proyecto cometemos otro error fundamental, no podemos dejar que el ciudadano en el caso de acciones de cumplimiento contra altos funcionarios escoja al juez, eso sí es negar el

juez natural, ahí sí me da pena pues, dirán que yo quién sabe en qué año ando, pero el *nemo jure sine lege*, no lo podemos desconocer qué tal uno escogiendo el juez *ex po facto* para que le falle su conflicto. Hay que asignarle en la ley preexistente el juez que se vaya a ocupar de su acción y no le podemos dar al ciudadano ese derecho que contradice su verdadero derecho que es el de tener un juez natural, que no le pueda ser variado ni fijado *ex po facto* para el conocimiento de sus conflictos, pienso que en eso tengo alguna razón, pero yo doctor Parmenio Cuéllar, esto que acabo de decir lo dejo simplemente como una constancia y no entro en polémica sobre las proposiciones, ni entro a discutir más el artículo. Muy amable señor Presidente.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Se cierra la discusión sobre la proposición sustitutiva presentada por el Senador Giraldo Hurtado. Honorable Senador Giraldo Hurtado, ¿cómo quedaría el texto propuesto?

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo:**

Honorable Senador, el texto propuesto quedaría así o por lo menos la proposición sustitutiva, que me permito leer dice así:

Artículo 3º. *Jurisdicción y Competencia.* La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de las acciones de cumplimiento será competente para conocer en primera instancia de las acciones de cumplimiento, el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el domicilio del solicitante, si la autoridad contra la que se dirige la acción es del orden nacional, en los demás casos será competente el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar en el que deba darse cumplimiento a la ley o acto administrativo. La segunda instancia se surtirá ante el Consejo de Estado.

Parágrafo 1º. Las acciones de cumplimiento de que conozca el Consejo de Estado serán resueltas por la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de la cual haga parte el Consejero a quien corresponda en reparto, su trámite se hará a través de la correspondiente secretaría, el reparto se efectuará por el Presidente de la corporación entre todos los Magistrados que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo en forma igualitaria.

Parágrafo 2º. De las acciones de cumplimiento dirigidas contra el Presidente de la República, los miembros del Congreso de la República, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal

General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, los Ministros del Despacho, los Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura conocerán la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado a elección del accionante, en ningún caso conocerá la corporación judicial de la cual sea miembro la autoridad renuente.

Está leída la proposición sustitutiva como artículo 3º.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera**

¿Adopta la comisión la proposición sustitutiva?

Honorable Senador de acuerdo al Reglamento debemos votar primero la proposición sustitutiva.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

Yo lo que digo es que se conozca el texto del artículo, no se ha leído el artículo 3º de la ponencia.

**Doctor Néstor Humberto Martínez Neira, Ministro de Justicia:**

Gracias Presidente, al escuchar la proposición del Senador Giraldo, entiendo que él asume la posición de que el juez natural en estos casos para la acción de cumplimiento es la jurisdicción de lo contencioso administrativa, posición de la cual realmente participa el Gobierno y en ese caso entendería que el parágrafo 2º que el propone al establecer una sede especial para el conocimiento de acciones de cumplimiento frente a determinadas autoridades renuentes, Presidente de la República, Magistrados, etc., ¿serían dice el Consejo de Estado o la Corte Suprema a su elección? ¿No, sería solamente el Consejo de Estado para conservar el juez natural?

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración de la moción sustitutiva número 04, fue cerrada y sometida a votación fue negada, previa verificación solicitada por el honorable Senadores Parmenio Cuéllar Bastidas, por el siguiente resultado:

Votos afirmativos: 2

Votos negativos: 10

Para explicar el voto emitido en el anterior escrutinio, hicieron uso de la palabra los honorables Senadores

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

... Estoy de acuerdo con lo que propuso el Senador Héctor Helí Rojas, que sin embargo voto en contra de propia propuesta porque es

que la Constitución no distingue sobre la autoridad judicial y no le es dable a uno distinguir, dice ante cualquier autoridad judicial uno no puede hacer señalamientos cuando la norma es de carácter general; por lo tanto no voté ninguna de las dos propuestas.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Continúa abierta la discusión sobre la disposición original, tiene la palabra el Senador Jaime Ortiz y posteriormente el Senador Héctor Helí.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

... iba, no como dice el doctor que yo voté a favor, no, y voy a votar en contra de la principal también porque ninguna de las dos me convenció. Gracias doctor.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Así quedará en el acta Senador Héctor Helí.

**Honorable Senador Jaime Ortiz:**

Quiero únicamente explicar mi voto, en el sentido de que desde el punto de vista constitucional considero que ninguna limitación se le puede imponer a la acción de cumplimiento, en ese sentido yo prefiero equivocarme reconociendo los derechos a equivocarme desconociendo los derechos, quiero más bien el reconocimiento amplio sin ninguna limitación del derecho estoy de acuerdo con el Senador Jorge Ramón Elías Náder; sin embargo creo que esta proposición es mucho más amplia pero el ideal sería no ponerle ninguna traba, porque a mi juicio es inconstitucional toda limitante a la acción de cumplimiento, gracias.

En la continuación de la discusión del artículo tercero, del pliego de modificaciones, para referirse a él, hicieron uso de la palabra los honorables Senadores

**Honorable Senador Omar Yepes:**

... yo no sé si valdría la pena doctor Parmenio, examinemos a ver si el Consejo Nacional Electoral dicta medidas, en desarrollo de esas atribuciones específicas que le confiere la ley y que de pronto valiera la pena meterlo también en el listado de los organismos Consejo Nacional Electoral y en segundo lugar para la segunda instancia, amí me parece interesante la propuesta que ponía el doctor Luis Guillermo Giraldo para la segunda instancia, que examinemos de nuevo esa propuesta a ver si es posible considerar la ...

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

... En torno a la idea de que la primera instancia sea de competencia de los jueces municipales prácticamente. Yo quiero establecer

si eso es así, porque necesitamos tener claridad y yo le rogaría al honorable Senador Héctor Helí Rojas formulara la propuesta antes de que votemos este texto de la ponencia si él esta de acuerdo en que sea así, porque yo no quiero en manera alguna violentar la voluntad de la Comisión, porque aquí tendríamos que entrar a votar nuestra propuesta, si no se vota quedamos . . se acaba el proyecto, porque no hay juez competente, no hay competencia, no legislamos sobre la competencia, entonces entramos a votar el artículo de la ponencia o el Senador Héctor Helí Rojas hace una propuesta sobre la competencia.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Señor Presidente y señores Senadores ... la ley o el acto legislativo, es injusto como me comentaba aquí el Senador espinosa, a sotto voce, que tenga que venirse el hombre del campo hasta la sede del Tribunal o hasta la sede del circuito a interponer su acción y que el que vive ahí ese sí pueda hacerlo o que quien tiene mucho dinero pueda incluso poner abogado para enfrentarse con éxito en ese conflicto ante los jueces de los Tribunales y del Consejo de Estado, por otro lado, señor Ministro, también es injusto que el Gobierno quede con esa potestad de estar ahí muy cerca del Consejo de Estado y el ciudadano muy lejos, esto hablemoslo claro es una acción contra las autoridades del Estado que incumplen, entonces hay que facilitarle más al ciudadano que al mismo Estado. Yo creo doctor Parmenio que si todos los jueces municipales pueden conocer de esta acción quedaría cubierto todo el territorio en cuanto a jurisdicción y los ciudadanos tendrían facilidad de acceder a eso aun cuando repito, la otra tesis que expuse es la que me convence, yo en aras de salvar el proyecto voto con su señoría la modificación que ha señalado en el sentido de que la primera instancia sea de los jueces penales municipales y entonces para poder votar su proposición le propondría que en relación con las acciones de los altos funcionarios del Estado, se quite que puedan elegir a donde sea para que salvemos lo del juez natural.

**Honorable Senador Hugo Castro Borja:**

¿Usted dice Jueces Penales?

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

No, jueces municipales, disculpen.

**Doctor Néstor Humberto Martínez Neira, Ministro de Justicia:**

Gracias Presidente. Yo quisiera muy brevemente volver sobre los argumentos que ayer expresó el Gobierno, nosotros consideramos que si la acción de cumplimiento está dirigida como bien lo dice el Senador Héctor Helí Rojas contra las autoridades par-

particularmente administrativas que son las que ejecutan las leyes como lo establecen el artículo 87 y los actos administrativos de carácter general, el juez natural para conocer de la acción de cumplimiento es la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de lo contrario con relación al ejercicio de la función administrativa para acabar de enredar este circuito de competencias que ya está muy complejo a partir del ejercicio de la acción de Tutela, van a entrar a conocer la jurisdicción ordinaria particularmente y eventualmente otro tipo de jurisdicción, si el destinatario natural pues de la acción de cumplimiento es la autoridad administrativa renuente debería ejercerse por la vía de lo Contencioso Administrativo, puede ser que la Comisión Primera entienda que la Constitución dice que la acción se puede impetrar ante cualquier autoridad judicial, en cuyo caso sería antecualquiera y aquí debo hacer referencia a que el artículo 87 no dice ante cualquier autoridad judicial sino ante la autoridad judicial, ¿cuál? No cualquiera porque la Constitución no lo dice, ante la autoridad judicial competente y dice la propia Constitución que la competencia, tema que discutimos todos en la legislatura anterior, la competencia la señala el legislador tan claro es esto, que en tratándose de la acción de Tutela el artículo 86, cuando dice que se puede reclamar la reparación del derecho fundamental ante los jueces tampoco dice ante cualquier juez sino ante los jueces en todo momento y lugar expresiones y locuciones estas que no hay para acción de cumplimiento, en ese caso la Corte Constitucional ha dicho que el legislador puede adscribir competencias como en efecto lo ha hecho, no es cierto honorables Senadores que respecto de la Tutela sea competente para conocer cualquier juez, en tratándose de acciones de Tutela que se dirijan contra medios de comunicación, tienen un fuero muy curioso en el estatuto de la Tutela, la Tutela tiene que presentarse ante Juez Civil de Circuito y la segunda instancia es ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial a pesar de que la Constitución en el artículo 86, dice ante los jueces en cualquier tiempo y lugar. ¿Por qué? Porque es posible que el legislador adscriba competencias, eso es de la esencia de la función legislativa con relación al ejercicio de la función jurisdiccional, esas normas fueron revisadas ya por la Corte Constitucional y la Corte Constitucional en providencia C-54 del 18 de febrero de 1993, dijo que por la interpretación sistemática de las normas señaladas se infiere sin dificultad que cuando el Decreto 2591 del 91 estableció la competencia de los jueces para conocer la acción de Tutela, competencia especial para esas Tutelas contra los medios de comunicación, no violó el artículo 86 de la Carta, no lo violó ¿en cuanto a qué? En cuanto a que no es cierto que sea ante cualquier

juez, sino que justamente hizo viable su realización en la medida en que fijó parámetros para la realización de este mecanismo Tutelar y así garantizar la efectiva protección de los derechos, quiere decir ello pues que a juicio de la Corte Constitucional la ley que desarrolla las acciones constitucionales puede definir el juez natural y puede definir las competencias. El juez natural que está inmanente al principio del debido proceso es sin lugar a dudas el juez de lo contencioso administrativo y evitémosle más problemas a la jurisdicción honorables Senadores del conocimiento de la función administrativa, dársele ahora a jueces penales municipales, a jueces penales del circuito, a jueces civiles municipales, a jueces civiles del circuito, a jueces promiscuos, a las salas laborales de los Tribunales Superiores sería entrar de nuevo a profundizar el problema de conflictos y a desjerarquizar y desespecializar la jurisdicción en Colombia.

En segundo lugar, si ustedes no creen en esta tesis que tiene apoyo constitucional, que de manera muy respetuosa la estamos proponiendo del Gobierno por lo menos seamos consistentes en el argumento de que la Constitución dice que es ante cualquier autoridad judicial, advirtiéndoles que la Constitución no dice cualquiera dice ante la autoridad judicial, pero aquí se interpreta que es ante cualquiera, si así fuese tampoco podría tener recibo la propuesta del honorable Senador Parmenio Cuéllar, porque llega al punto de que respecto de las acciones de cumplimiento para la observancia de la ley y de los actos administrativos de carácter general, ni siquiera la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede conocer, porque el competente serían los juzgados con categoría de Circuito y ustedes saben que no hay juzgados de circuito en la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, luego estamos llegando al peor de los mundos, primero no reconocemos que el juez natural es la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y segundo si interpretamos que es ante cualquier autoridad judicial que reitero no es lo que dice la Constitución, ni es lo que entiende la Corte Constitucional, llegamos al punto de que ni siquiera la jurisdicción de los Contencioso Administrativo que es el juez natural puede conocer porque lo que estamos diciendo para desespecializar y profundizar más los conflictos en jurisdicción es que van a ser los jueces municipales, los jueces laborales, los jueces civiles y los jueces penales, eso sería realmente desafortunado.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

A ver honorable Senadores, con el fin de agilizar el debate por favor les ruego no hagamos

interpelaciones y le otorgo el uso de la palabra a cada uno honorable Senador.

Moción de orden, Senador Mario Uribe.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

A mí me parece que los argumentos... señor Presidente y a mí me gustaría que reabriéramos ese debate, no importa que tardemos unos minutos más pero en este tema hay que ahondar porque es de la mayor importancia y a mi juicio es el punto cardinal de esta ley. Si le parece señor Presidente yo presento formalmente la petición de que se reabra la discusión sobre la proposición del senador Giraldo, que no sé si el Ministro está de acuerdo, reúne o resume los planteamientos que usted a formulado, la proposición de Giraldo.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Sí, yo estoy más de acuerdo con el Ministro que con la Corte, verdad yo no creo que ya últimamente en la seriedad de la Corte Constitucional, en su fallo, como lo decía de pronto el Senador Giraldo en un momento, que ha sido un crítico de algunas providencias de la Corte, porque es que hay derecho a criticar como tampoco creo en que los fallos de la Corte con relación al Congreso hagan tránsito a cosa juzgada constitucional. Yo no creo que con relación al Congreso, pero a mí me da la razón y le voy a dar la razón al Ministro de que no se trata de cualquier autoridad judicial porque el artículo 30 que a pesar de decirlo la Corte la interpretó como le vino en gana. Allí sí habla de cualquier autoridad judicial con relación al *habeas corpus*, sin embargo la Corte dice que no puede solicitarse el *habeas corpus* sino ante el juez que conoce el negocio, es decir la Corte se puso de ruana el artículo 30.

Si el artículo 87 quisiera decir lo mismo hubiera puesto la palabra cualquier autoridad como la puso el artículo, si no estoy mal el 30, dice que cualquier persona tendrá derecho a invocar ante cualquier autoridad judicial, ahí recalca el cualquiera y generaliza muy a pesar de que la Corte Constitucional dijo que no era ante cualquier autoridad judicial sino ante el juez que abocó el conocimiento del negocio, por eso sí creo yo que acá podemos fijar la competencia por regla general y no ser tan estricto en el sentido de interpretarlo que sea cualquier autoridad judicial sino la autoridad judicial que fije la ley, es decir el Congreso.

Entonces, también estoy de acuerdo con usted, pero no por razones prácticas en que sean los Tribunales Administrativos o Contenciosos Administrativos, por la dificultad del ciudadano común en los pueblos alejados de presentar la

acción, donde tienen que ir a las capitales de los departamentos a ponerla, es por cuestión de comodidad, de economía tanto procesal como económica para el campesino que es el que más utiliza esto, el hombre de la calle, el común y corriente el que no tiene con qué trasladarse a la capital de un departamento a un Tribunal, el juez municipal lo tienen al lado, el juez del circuito lo tienen al lado, no van a tener jueces administrativos en todos los municipios, ni tienen Tribunales Administrativos en todos los municipios y la ley lo que tiene es que facilitar el acceso a la justicia como principio elemental del accionante de la verdadera justicia.

Yo no veo por qué sea juez natural el Contencioso, usted utiliza mucho esa palabra de juez natural, ¿en razón de qué? A nosotros no nos interesa quién sea o no juez natural, que no lo es además, juez natural es el que señala la ley, ese es el juez natural, el que señalemos nosotros y nosotros tenemos que señalarle un juez que facilite la acción de la persona pobre que vive en municipios apartados de los centros donde están los Tribunales Contenciosos Administrativos, porque si podría generalizarse jueces municipales, jueces del circuito, mas no tiene por qué ser el Contencioso administrativo.

**Honorable Senador Jaime Ortiz:**

Gracias señor Presidente. Espero que el señor Ministro atienda para poderme dirigir con mucha deferencia como es del caso y quiero asegurar mi profunda admiración y respeto para el señor Ministro.

Quisiera que nos detuviéramos un poco en el propio texto del artículo 87 a efecto de preguntarnos si el constituyente está admitiendo alguna limitación para la acción de cumplimiento, la primera parte hace referencia a la autoridad judicial, yo considero que la autoridad judicial evidentemente quién será competente, qué clase de autoridad judicial no depende de asunto tanto formales sino del contenido material de lo que se trate, de lo que se pretenda proteger; pero lo más interesante es que ... dice la norma que estamos entrando hacer exégesis, toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, no podemos limitar a meros actos administrativos o a jurisdicción administrativa, porque el Constituyente cubre todas las áreas del derecho, es una ley o un acto administrativo, entonces la jurisdicción llamada ordinaria o la jurisdicción contenciosa están incluidas en la norma, a mi juicio, considero que cualquier limitación a mi juicio es inconstitucional, porque dice una ley o un acto administrativo, las dos cosas están ahí. Insisto en mi tesis de que prefiero equivocarme reconociendo los derechos, a equivocarme

desconociendo los derechos, creo que aquí no hay ningún tipo de limitación posible, no creo que el juez o la jurisdicción, la competencia sea únicamente de lo contencioso administrativo según el mismo texto.

Entiendo el interés del señor Ministro, simpatizo con la tesis jurídicamente en exégesis analítica del mismo texto, no es posible a mi juicio esta limitante porque dice: Para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, las dos cosas están ahí. Gracias.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

Simplemente, yo quiero decir unas cosas que me parecen pertinentes. Yo respeto mucho el concepto y lo que se ha dicho por los honorable Senadores, en torno a la interpretación del artículo constitucional. Yo personalmente estoy de acuerdo con el Senador Elías de que no tenemos una limitación, en el sentido de que podamos nosotros establecer la competencia, no la restringe, no dice ante cualquier autoridad judicial, sino la autoridad judicial; pero sí me parece importante tener en cuenta para qué va a servir esta acción y que es con ese criterio con que debemos legislar, yo tengo unos ejemplos que quisiera los trajéramos por un momento, la ley de educación, la ley de educación establece el Gobierno escolar y resulta que en un pueblo en un municipio, el rector del colegio no quiere aceptar la composición del Gobierno escolar, un padre de familia tiene que salir a demandar ante el Tribunal Contencioso que se cumpla la ley, no puede hacerlo ante el juez. Las licencias ambientales, en un pueblo se está contaminando el ambiente por parte de cualquier empresa y resulta que un ciudadano no puede defender ese derecho, tiene que salir a la capital del departamento a buscar un abogado para que le ejercite eso ante el Tribunal Contencioso, y más aún aquí tengo una sentencia del Consejo de Estado.

**Doctor Néstor Humberto Martínez Neira:**

Si es un problema en materia de medio ambiente, no sería una acción de cumplimiento, sino una acción popular porque sería un derecho colectivo y la Ley 99 que aprobó el Congreso de la República, le adscribió, óigase bien, competencia exclusiva y excluyente para el conocimiento de esas acciones al Tribunal Administrativo de Cundinamarca de tal suerte que los habitantes de Samaniego (Nariño), tienen que desplazarse por voluntad del legislador a Bogotá para ejercer esa acción constitucional.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

Es que esta ley termina reformando eso. Aquí tengo una sentencia del Consejo de Estado, en una acción de cumplimiento ambiental, en la cual el Consejo de Estado negó la acción de

cumplimiento porque exige caprichosamente que se demuestre el daño, no señor no tiene y aquí esta exige no que se demuestre que no hay licencia sino que se demuestre que además de que no hay licencia hubo un daño ecológico y eso es así, tenía que simplemente demostrarse la falta de la licencia, como violatoria de la ley que exige que toda empresa tiene que tener una licencia de impacto ambiental y aquí está la acción, el Consejo de Estado se equivocó tremendamente y lo que está usted diciendo, por eso reformamos aquí todas las acciones de cumplimiento, que eran bajo este marco de competencia, inclusive las que trae la Ley 99, porque no podemos hacer que desde un pueblo lejano tengan que venir aquí a Bogotá, pero hay algo más, por ser puro acto administrativo que establece las rutas de los buses urbanos, es un acto administrativo y resulta que los buses no explotan las rutas que no les conviene porque no son rentables, tener que salir a la capital a buscar un abogado ante el Tribunal para poder hacer eso, para poderle exigir a esa empresa que cumpla la ruta, que cumpla el acto administrativo, no, entonces se queda escrita esta acción, yo sí soy partidario de que sea ante el juez, había pensado en el juez de Circuito, pero yo también soy partidario de que sea el juez municipal, entregarle al ciudadano, porque aquí se están discutiendo intereses de la comunidad, solamente cuando se trata de interés privado, lo habíamos establecido para la jurisdicción contencioso administrativo, porque entonces sí hay una semejanza con una acción de tipo contencioso administrativo, la participación por ejemplo de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas, los alcaldes se ponen de ruana, los usuarios no han podido hasta este momento elegir sus representantes ante las juntas y está en la ley y un ciudadano tiene que salir a buscar abogado a la capital de departamento ante el Tribunal, eso es dejar la acción escrita señor Ministro y honorable Senadores, tenemos que facilitar por lo tanto yo estoy de acuerdo en que cambiemos donde dice "los juzgados con categoría de Circuito", los "juzgados Municipales", cualquiera que sea su jurisdicción con competencia en el domicilio del accionante y de esa manera nos aproximamos más a la filosofía de esta acción. Gracias señor Presidente.

**Honorable Senador Gustavo Espinosa Jaramillo:**

El Tribunal Administrativo es juez natural, en las acciones de anulación o de Plena Jurisdicción para decretar nulidades o acciones de reparación directa o de restablecimientos del derecho, en las acciones que ejercitan los ciudadanos contra la Nación y los organismos de Estado, en eso es el juez natural, los demás asuntos son competencias asignadas por la ley

y el titular de la acción de cumplimiento es el ciudadano, no es el funcionario ni el organismo estatal, por eso el destinatario no es el Tribunal ni es el organismo estatal, ni el funcionario que no cumple la ley o que no cumple el acto administrativo, es el ciudadano que como sujeto activo va a ejercitar la acción los otros son los sujetos pasivos y esta no es una acción contenciosa, puede perfectamente cualquier juez conocerla y el juez no es natural, el juez es el que diga la ley, por eso justamente la Constitución no dice cualquiera autoridad judicial, dice la autoridad judicial para que la ley diga cuál es, pero lo obvio como decía el Senador Cuéllar es el que sea el juez más próximo al ciudadano porque de lo que se trata es de fortalecer el control del ciudadano para el cumplimiento de la ley y el cumplimiento del acto o de la orden administrativa, porque el problema que tenemos es en el Estado contemporáneo que no solamente se volvió un espectáculo en el ejercicio de la autoridad sino que cada vez es descomunadamente fuerte, inmensamente lejano, enormemente incapaz de cumplir la ley, de cuidar el orden público y de proteger al ciudadano.

Por esa circunstancia encarecerle al ciudadano el ejercicio de los derechos para protegerse para velar por la ley y para controlar al funcionario que no cumple con la ley o con el acto administrativo, es una manera de burlar la acción. El Valle del Cauca es una de las regiones que tiene más vías de comunicación en el país y si se van a ir desde El Aguila hasta Cali se gastan medio día llegando a Cali, ejercitando la acción y seguramente buscando el abogado, regresando encarece; pero si es en Antioquia hay regiones donde llegar a Medellín son dos días o en Llano o en el sur del país son varios días hasta llegar a la capital del departamento donde va a estar el Tribunal Administrativo, esto en mi opinión es una especie de control de legalidad, en cabeza de los ciudadanos para que la ley se cumpla si se cumple el acto administrativo o la orden a veces que tampoco se cumple la orden administrativa, por esa razón yo creo que no es un problema de disquisición académica ni en derecho administrativo ni constitucional, sino lo de lo que nos enseñaban los profesores en la escuela de derecho, la norma jurídica no puede ser otra cosa que el sentido común organizado, no es un juego intelectual y el sentido común indica que la acción de cumplimiento tiene que estar a la mano del ciudadano a través de juez, el juez que debe decirlo aquí la ley, ojalá sea que diga "el juez Municipal inmediato al domicilio del ciudadano, la segunda instancia podrá radicarse a otro nivel del Circuito o del mismo Tribunal pero en todo caso, que el primer paso que dé el ciudadano sea con su juez, para que la acción de cumplimiento cumpla la finalidad que le dio el constituyente que es de que le sirva al ciudadano para controlar el cumplimiento de la ley cuando

lo perjudica el incumplimiento o lo perjudica el no cumplimiento del acto administrativo o de la orden administrativa.

Así pues que yo para concluir estoy de acuerdo con la tesis que sea el juez municipal.

#### **Honorable Senador Omar Yepes:**

Señor Presidente lo primero, es que yo creo que no hay que correr demasiado, una de las críticas que se le hace al Congreso de la República por la gente sería es el volumen de leyes que se están expidiendo todos los días, a que se queden ahí guardadas en los archivos y no se cumplan. Pero en segundo lugar es la calidad de las leyes, que estamos expidiendo no solamente por las contradicciones en que se incurren muchas veces, sino por la misma redacción de las mismas, que no le ponemos cuidado a eso, muchas veces da vergüenza sentarse uno, por ahí en período de vacaciones o cualquier cosa a leer las leyes que aquí estamos expidiendo, eso es por el afán que incurrimos. Yo creo que una ley puede demorarse mucho y si hay urgencia de otra más que se estiman más importantes pues aquí mismo definimos a cuales se les da prelación.

No hay cosa más grave que la ley no se cumpla eso le quita a la ley grandeza, mucha gente se ha ocupado de eso y le atribuye a la decadencia de la ley, precisamente no solamente su cantidad, su volumen hasta el extremo de que los más expertos juristas no las conocen todas en el ramo en que se dedican a trabajar, sino porque precisamente debido al volumen, pues entonces la ley no se respeta y no se cumple, esa es la decadencia de la ley y yo creo que el país esta hace mucho rato comprometido en eso, creo que aparte del problema de educación en Colombia, una de las razones básicas para este grado de zozobra en que vivimos es la ley no cumple y que la autoridad no se respeta ley y autoridad van íntimamente relacionadas y precisamente si se habla de acciones de cumplimiento de la ley o de los actos administrativos que es lo que se pretende con eso, pues a mi juicio es convertir a cada ciudadano en vigilante de que la ley se cumpla y que las órdenes y sentencias se cumplan, que las disposiciones de las autoridades se ejecuten y si les vamos a dar esa especie de veeduría y esa facultad para que obliguen a que la ley se cumpla eso tiene que tener vigencia en todo el territorio nacional. Pero uno no puede pretender por ejemplo que un tipo en Chigorodó se tenga que trasladar, yo no sé porque no conozco dónde están los Tribunales allá, se tenga que trasladar por ejemplo a Medellín a conseguir que en un momento dado les cumplan con la ley o que una persona para hablar de mi departamento del corregimiento de Arboleda,

a diez horas de Manizales en carro, tenga que ir a Manizales a buscar un Tribunal para que un acto administrativo de carácter general o la ley se cumpla.

No creo que el constituyente cuando expidió esa norma hubiera querido crear una jurisdicción específica para que el ciudadano pudiera acudir a la justicia en cumplimiento de la ley o de un acto administrativo, no puedo creerlo, habría que examinar las gacetas de la constituyente a ver cuál fue realmente el sentido de la norma; pero así hubiera sido, la constituyente se equivocó mucho, es que dispuso de muy poquitico tiempo para entregarnos la Constitución y todo el mundo aquí le rinde culto a la Constitución y hablan a cada rato de que ojo con ella, que no se puede tocar, que ese afán reformista, al doctor Humberto de la Calle cada rato lo vemos dar alaridos por los municipios de Colombia reclamando de que cuidado le tocan la Constitución, que no se la vayan a tocar que porque eso es la gran panacea del país y porque allí están reflejados los derechos plenos que les entregaron a los ciudadanos para el ejercicio de todas aquellas cosas que se puedan implementar en un momento dado en salvaguardia de sus intereses.

Sin embargo, esa Constitución esta plagada de errores, de extravagancias, está plagada de repeticiones, es reglamentaria, yo creo que con los artículos que había, los 218 de la Constitución anterior o muchos menos hubiéramos podido hacer una gran Constitución, por lo mismo entonces tampoco yo le daría crédito absoluto a lo que en un momento dado hubiera querido decir la Constituyente se hubiera buscado pretender, restringir o limitar la posibilidad de la jurisdicción para la impetración de este tipo de recursos o derechos. De tal suerte que yo participo también de la teoría de que hay que darle oportunidad al ciudadano de que ante el primer juez que se encuentre al pie de la casa o al borde del camino pueda hacer uso de ese derecho del respeto o cumplimiento a la ley o a los actos administrativos de corte general y recogiendo lo que dice el señor Ministro y que ya había anunciado el doctor Giraldo me parece bien, si lo que queremos es crear un cierto grado de grado de especialización dejémoslo para la segunda instancia, es decir si no se presenta controversia quiere decir que el juez encuentra que el ciudadano en su sentencia, que el ciudadano tiene toda la razón, que evidentemente es una simple aplicación llana de la ley o del acto administrativo y entonces si se presenta controversia y hay que elevar eso a un segundo grado, pues entonces allí sí pensemos en el Tribunal de lo Contencioso y me gustaría mucho recoger la propuesta del doctor Giraldo en ese sentido ¿por qué? Porque especifica a

qué tipo de Salas, cómo se hacen los repartos y demás para evitar que en un momento dado se complique el manejo en materia de procedimientos. Muchas gracias señor Presidente.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Señor Presidente muy brevemente para decir dos cosas al señor Ministro, en primer lugar esa disquisición gramatical entre la autoridad judicial y cualquier autoridad judicial, eso ontológicamente no se diferencia, si usted dice que el ciudadano tiene derecho al espacio público es lo mismo que se diga que el ciudadano tiene derecho a cualquier espacio público, si usted dice que los bienes de uso público son imprescriptibles es lo mismo que si dice cualquier bien de uso público es imprescriptible, sólo que en un caso utiliza un artículo y en el otro un pronombre; pero no hilemos tan fino en esto señor Ministro, yo quiero darle a usted un argumento más de fondo para contradecir su tesis de que este es un problema de la administración que no cumple la ley; yo he dicho es una acción contra la administración incumplida; pero esto no es una segunda instancia para que se cumpla la ley, esto es un mecanismo de protección de los derechos, por eso la acción está en el artículo 87 bajo el título de la protección y aplicación de los derechos, aquí no se trata señor Ministro de la titularidad del ciudadano de un derecho para exigir el cumplimiento de la ley, aquí se trata de algo más lejano, más profundo, es el derecho fundamental de los ciudadanos a que el estado de derecho exista y opere, a que la ley y los actos administrativos de carácter general realmente se cumplan, a que no tomen del pelo al ciudadano, estamos hablando y si no la acción estaría dentro del capítulo de las atribuciones del Presidente o del Gobierno o de las autoridades administrativas, fíjese que está en el título de los derechos, como mecanismo de protección y entonces ahí ya no es problema de la administración sino problema de todas las autoridades de Colombia que están establecidas para que el ciudadano disfrute de esos derechos, a mí me parece que hay que hacer claridad señor Ministro entonces en que estamos hablando de un mecanismo de protección de derechos.

Aquí no se puede volver esto una acción contenciosa, porque es que puede haber una ley referida a los sordomudos que no puedan hacerse entender con el Estado, que no puedan hablar, que no puedan comprender digamos a los idiotas o a la gente que está en una situación de *capitis diminutio* o de interdicción por sus incapacidades y entonces si usted vuelve eso contencioso, habría que poner a esos idiotas a que ejercieran la acción y no podría alguien que no estuviera en esa situación ir a pedir que se cumpla la ley así esté dirigida a ese solo sector.

Es que es una acción para todos los ciudadanos, para el caso de que la administración en el ejercicio de su función de hacer cumplir la ley afecte derechos ciudadanos entonces ahí si vienen ya las acciones indemnizatorias o las acciones de restitución por los actos o por los hechos de la administración, que es distinto a decir por el incumplimiento de los actos administrativos en cuanto normas genéricas de obligatorio cumplimiento, estamos hablando de cosas totalmente distintas señor Ministro y si pasamos esto a que es que es la oportunidad de la administración y que entonces necesita el juez contencioso estamos restringiendo absolutamente una acción constitucional de carácter público, de carácter general protectora del derecho de los ciudadanos a que se cumplan las leyes y a que se cumplan esos actos administrativos que se parecen a la ley, me parece que esa distinción hay que tenerla muy presente para no decir que este es un problema de la administración.

Yo señor Ministro, quiero insistir en que el Consejo de Estado como autoridad judicial tiene una función propia que es la de resolver las condiciones, los conflictos, las controversias por eso se llama Contencioso Administrativo. Las contenciones de la administración con los particulares o entre ella y hasta ahí va su competencia de jurisdicción extraordinaria o excepcional pero desde un punto de vista sistemático no podríamos tampoco, este es un segundo argumento, atribuir a esa jurisdicción excepcional lo que en primer término debe ser de la jurisdicción ordinaria que es de todos los jueces de Colombia, sería más lógico desde el punto de vista sistemático, decir que se excluye al Consejo de Estado y que se deja a los demás jueces de la República, que excluir a todos los jueces de la República y dejar solamente al Consejo de Estado, eso no tiene lógica eso no tiene razón de ser, yo con todo respeto señor Ministro insisto en que estamos reglamentando un mecanismo de protección de derechos y que al Consejo de Estado, como a todos los jueces de la República en esta parte general de la Constitución se le atribuyeron unas competencias generales porque puede el Consejo de Estado conocer una Tutela, porque en el artículo 86 se dijo que el Consejo de Estado en cuanto a autoridad judicial puede conocer de esas Tutelas, no se dijo así, pero sí dijo ante cualquier autoridad puede ir el ciudadano, entonces, hay una competencia general atribuida a todas las autoridades judiciales, aparte de la competencia ya específica que en otros artículos de la Constitución se le señalan a ese Consejo de Estado, como la de ser órgano consultivo, la de revisar los decretos, las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos que no conozca la Corte Constitucional cómo resolver las contenciones; pero ahí rompemos toda la

estructura general de competencias que en materia de derechos fijó la Constitución en ese título III de la protección y de las garantías a los derechos.

Este señor Ministro le repito no es un segundo aire para la administración, casi que ni nos importa el papel de la administración, esta es una sanción para la autoridad renuente, esta es una sanción para la autoridad perezosa, negligente que no hace cumplir la ley y eso no puede quedar en manos del incumplido, porque usted quiere es que la administración se vuelva juez y parte de su propio incumplimiento, no señor ese es un derecho de los ciudadanos a criticar a esa administración y a exigirle que cumpla independientemente de sus competencias desperdiciadas cuando no hizo ejecutar la ley, ahí hay un derecho más profundo de todos los ciudadanos y a eso ustedes señor Ministro con todo respeto no puede proponer que le pongamos límites porque estas acciones populares ni más faltaba limitarlas para quitárselas al ciudadano y dejarlas en manos de la administración, ¿qué más quiere la administración? Escoger su juez, escoger su propio litigio, con todo respeto señor Ministro, estos derechos ciudadanos pueden parecer una barbaridad o una extravagancia pero están ahí, modifiquemos la Constitución; pero mientras estén ahí hay que reglamentarlos respetando esa Constitución que en mala o en buena hora los consagró y por ley no los podemos limitar porque eso si no nos lo perdona el ciudadano.

Todo el mundo critica las acciones de Tutela, todo el mundo critica que vamos hacer aquí más responsable al Estado, pero no se dan cuenta de que es que como ya lo dicen muchos, la única justicia que esta existiendo para Colombia, es la justicia que emana de las acciones populares de carácter constitucional de la Tutela y de éstas y de las otras, la justicia que no existe Ministro y usted lo sabe, es la justicia de lo que usted propone, la justicia de las contenciones, entre los particulares se pierde y frente al Estado mucho más, porque el ciudadano es muy débil para enfrentarse al Estado, y si para que el estado cumpla vamos a poner al ciudadano no como soberano titular de la soberanía popular sino como un litigante más ante el Ministerio o el Departamento Administrativo o la autoridad incompetente, ineficaz e incumplida, eso no es justo.

Yo con todo respeto quiero decir sin entrar nuevamente en esa discusión del lado de cualquiera, que en principio me parece sano y razonable que esto quede en manos de los jueces si quieren, tengo mis dudas pero acepto, que pueda ser manos de los jueces municipales, no sólo porque le quede cerca al ciudadano sino

porque este es un derecho del ciudadano y no de la administración, tanto así que el artículo 87 dice: En caso de prosperar la acción la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido del deber, es decir que la autoridad renuente, en este caso es el extremo de la relación jurídica, donde el derecho está en cabeza del pueblo, de todos y cada uno de los ciudadanos, no de un ciudadano en particular y el titular de ese deber no puede ahora pretender escoger su juez natural sin creer que eso es un problema de aplicación de la ley.

El titular de ese deber tiene que cumplirlo y los titulares del derecho que somos todos porque esta acción es impersonal, podemos exigir el cumplimiento de ese deber, fíjese entonces señor Ministro que desde el punto de vista puramente de lógica elemental no es correcto que el titular del deber sea ahora el titular de la acción, es que la acción siempre está en manos del titular del derecho no del titular del deber y por eso me parece que si se quiere hacer algo correcto con las acciones de cumplimiento hay que dejarlas en manos de los ciudadanos como mecanismo de protección de su derecho a la vigencia del Estado de derecho sin limitaciones mayores con muchas facilidades y en manos de los jueces obviamente, jueces si quieren municipales me parece muy bien; pero nunca en manos de una jurisdicción excepcional que rehada, ¿cuál es la razón de ser del Consejo de Estado? Crear una jurisdicción para los pleitos del Estado, pero eso no puede ser para los derechos de los ciudadanos. Gracias señor Presidente.

**Honorable Senador Hugo Castro:**

Señor Presidente, honorable Senadores, soy partidario de la fórmula última que se ha examinado aquí, de que se tramiten estas acciones de cumplimiento a través de los jueces municipales, porque yo creo que básicamente aquí lo que hay que discutir es la validez de esa acción, la inmediatez de la misma, para que se va a presentar una acción de cumplimiento cuyo resultado se va a ver el tiempo que nadie puede medir, aquí se ha examinado es la dificultad del traslado de una persona de un pueblo lejano a una capital de departamento a presentar la acción de cumplimiento contra una autoridad que está abusando y que le ha negado un derecho.

Que haya congestión en los despachos judiciales es cierto señor Ministro, ya vemos cómo la hay con la Tutela cómo especialmente la Corte Suprema de Justicia ha puesto el grito en el cielo por esta situación que se les ha presentado, un Magistrado paisano nuestro, de la doctora Claudia y del doctor José Renán, doctor Espinosa renunció haciendo críticas duras sobre lo que no se puede hacer en la Corte Suprema de Justicia, concretamente en la Sala

de Casación Penal a la cual él pertenece, todo esto es producto de la nueva Constitución Política de Colombia, ¿qué hacemos? Usted Senador Ortiz que fue Constituyente, pues ustedes establecieron todas estas acciones para favorecer al ciudadano, ese es el camino: defender al ciudadano. Entonces la Tutela que es algo que para mí si me acosan mucho digo que es lo que más hay que resaltar de esa Constitución Política ya estamos de acuerdo en que a través de este recurso es como se han resuelto muchas situaciones, ya lo hicimos cuando examinamos la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, cuando buscamos de pronto no crecer por crecer la Corte Constitucional sino que vimos la urgencia de que ese recurso no se perdiera en la Corte Constitucional, todo esto hemos hecho para favorecer al ciudadano inerme, a la persona que está allá sometida al vaivén a veces y en la mayoría de los casos al abuso de las autoridades que le niegan los derechos que la propia Constitución les ha dado.

Entonces, aquí hemos entregado señor Ministro todo lo que nos han pedido para descongestionar la justicia, cada que vienen con un nuevo proyecto nosotros entregamos esas herramientas si no hay dinero ya no es culpa nuestra pero también creo que se han repartido mal las competencias y por ejemplo en la rama penal los jueces de Circuito están cruzados los brazos haciendo nada, absolutamente nada, los Magistrados, muchos jueces porque todo se causó por la Fiscalía en materia penal y entonces el juez está cruzado de brazos arriba esperando a que le llegue todo, inclusive la pena pactada por parte de los Fiscales. Yo creo pues que cuando en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, se colocaron los jueces administrativos pues íbamos pensando en todas estas situaciones, pero como esto está a revisión de la Corte Constitucional, no sabemos si queden o no queden en firme, esto puede ser también parte de la solución.

Yo no sé Senador Parmenio Cuéllar si habría alguna posibilidad de que allí abriéramos la puerta hacia el futuro hablando de los jueces administrativos porque estos sí podrían ayudar a remediar un poco o mucho esta situación que se está presentando; pero con la cátedra que he escuchado aquí sobre derecho administrativo muy especialmente por el Senador Gustavo Espinosa, el Senador Héctor Helí Rojas que son personas que han litigado mucho en esta rama del derecho, pues me queda el convencimiento pleno que en realidad el titular de la acción es el ciudadano y ante eso pues es el ciudadano el que tiene que protegerse. La autoridad inmediata que le dé la oportunidad al ciudadano de defenderse ante ese probio a

que es sometido pues obviamente nos lleva a considerar que lo más inmediato que tiene el ciudadano es el juez municipal en este caso y por tanto mi voto es afirmativo sobre esa propuesta. Muchas gracias.

**Honorable Senador Mario Uribe:**

Señor Presidente, yo comparto la tesis de que la ley puede atribuir la competencia en estas materias a cualquiera autoridad de carácter judicial, según lo ha dejado claramente sentado el señor Ministro con apoyo en la providencia de la Corte Constitucional que oportunamente ha traído aquí.

A mí me parece que por estar involucrado en el caso los funcionarios públicos, la competencia debe radicarse exclusivamente en la jurisdicción Contencioso Administrativa como lo ha planteado el Senador Giraldo y me parece que los argumentos inteligentemente presentados entre otros por el Senador Héctor Helí Rojas, dan exactamente para la conclusión contraria a la que el arribó, obvio, el incumplimiento de leyes o disposiciones de carácter general y de actos administrativos finalmente lo que produce es un enfrentamiento entre el ciudadano y las autoridades con tensiones, controversias, litigios como él lo dice, para cuya solución están instituidas precisamente las autoridades de carácter contencioso administrativo.

Me quedan otras preocupaciones que las he comentado en privado con algunos senadores si dijera que el ciudadano puede acudir ante cualquier autoridad judicial a reclamar, a demandar el incumplimiento de una ley o un acto administrativo mucho me temo que cualquier juez del país pueda ordenarle al Presidente de la República que cumpla determinadas leyes o determinados actos. A mí me parece que eso si es abundar por decir algo en democracia para afirmar lo menos poniendo en grave riesgo todo el aparato institucional particularmente el judicial del país. Yo quisiera recordarle a los honorables Senadores que esta acción está aprobada desde por allá de junio, julio de 1991 no existe hoy porque no está reglamentada y en el país no ha pasado absolutamente nada para que no se nos vaya a decir aquí, que ésta también es la expresión máxima, la panacea dentro de ese plus garantista de derechos que nos ha traído la Constitución Nacional, aquí muchas veces se legisla o se dictan actos cuyo cumplimiento es imposible por muy diversas razones por parte de las autoridades pero ello no ha sido suficiente a pesar del incumplimiento para que se desbarajuste el aparato institucional, por su puesto que tampoco yo voy a admitir que se me diga aquí que estoy haciendo la apología del incumplimiento de las leyes o de los actos a que

están obligadas las autoridades. Pero en este caso a mí me parece que hay que andar con prudencia, lo máximo, lo mejor es enemigo de lo posible y de lo bueno y en ese sentido a mí me parece que si bien debemos reglamentar como en efecto lo estamos haciendo esta acción tampoco podemos incurrir en excesos, concentrar la competencia me parece mucho más útil y mucho más práctico y de pronto más conveniente para que no se abuse de su ejercicio como está probado en el país que se abusa de la Tutela, al punto que existe un infarto judicial mayúsculo en cuanto que prácticamente todas nuestras autoridades están instituidas exclusivamente para resolver asuntos de Tutela y se ha abandonado en cualquiera otras materias civiles, penales, laborales, comerciales, contencioso administrativas, de toda índole.

En el país apreciados colegas estamos muy bien en materia de Tutela, pero la demás administración de justicia se derrumbó totalmente, yo creo que no habría que hacer muchos esfuerzos para demostrar estas afirmaciones. A mí me queda otra preocupación, que tal por ejemplo que en algunos lugares del país donde los Secretarios de los Juzgados que a su vez son abogados del municipio, del lugar diseñaran ellos mismos las demandas para acciones de cumplimiento, las interpusieran, las presentaran a través de interpuesta persona y ellos mismos con su experiencia de tantos años, las tramitaran y las fallaran.

Doctor Jorge Ramón, usted que se sorprende sabe que estoy pensando en su tierra, por allá en la costa, usted lo sabe muy bien, yo también lo sé, los funcionarios judiciales ejercen de abogados y ellos mismos manejan los juzgados y ellos mismos tramitan y fallan y muchos jueces lamentablemente no son los que firman las providencias que elaboran esos secretarios, qué tal que nosotros dejemos en manos de esos funcionarios la posibilidad de que les impartan ordenes al Presidente de la República, a los Ministros de Estado, les impartan orden a los dirigentes, a los Presidentes de las Corporaciones judiciales, en fin a toda especie, a toda suerte de autoridades de carácter administrativo, yo les hago una propuesta apreciados colegas, esta bien que hay que acercar la justicia al ciudadano, que busquemos un punto intermedio que podría consistir en que las demandas se puedan presentar ante cualquier autoridad de carácter judicial en el país, que ellas puedan recibirlas pero inmediatamente se presenten, ellas tengan que remitirse a las autoridades contencioso administrativas que fueran las competentes para tramitarlas y decidir las sin perjuicio de que por ejemplo en materia probatoria se pueda proceder como generalmente se procede a actuar a través de comisiones a cualquier autoridad, es un

procedimiento un poco más dispendioso, es un procedimiento de pronto un poco más lento pero más seguro, más cuidadoso y sobre todo más lógico desde el punto de vista sistemático, doctor Héctor Helí en la medida en que insisto finalmente del incumplimiento de leyes y de actos legislativos lo que surge, de actos administrativos lo que surge es una controversia, es un enfrentamiento entre el ciudadano y las autoridades que deberían resolver primordialmente las autoridades judiciales que para ello están instituidas, las autoridades contencioso administrativas.

Es para recalcar en algo que usted mismo dice, eso es dificultarle al ciudadano el ejercicio de la acción entonces porque no ponemos que la puede mandar por correo y le llega más fácil por servientrega o por una cosa de esas, que remitida por un juzgado municipal por allá del Cocuy o de Chiscas que mandan aquí una carta y llega a los dos meses cuando no se pierde, por un lado, pero por otro lado es que hay un problema en ese pragmatismo antioqueño suyo, de pronto es mejor repartir entre 5.000 que repartir entre 500, aquí en el Fondo van ustedes a reventar la jurisdicción contencioso administrativa es preferible que las acciones puedan llegar a muchísimos jueces y no sólo a la jurisdicción contenciosa que ya está también muy congestionada y que no le vamos a poder quitar la Tutela y yo les pediría en esos términos pragmáticos pensar, si de pronto no reventamos esa jurisdicción contencioso administrativa por repartir entre cien lo que podemos repartir entre 2.000 ó 3.000.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Muchas gracias señor Presidente y pues no pretendo perpetuarme en el uso de la palabra sino simplemente es algo de pragmatismo pero también mucho de lógica diría yo ...

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

...Para que procedan de manera uniforme los jueces de la República, por esta razón es por lo que yo pienso que es conveniente consultar la competencia en una sola jurisdicción la contenciosa porque lo importante en materia de acciones de cumplimiento también será ir descubriendo un hilo conductor jurisprudencial, doctrinario que permita que se vaya avanzando de una manera en que se logre la seguridad jurídica que se ha perdido en el país, lamentable hay que decirlo también con fundamento en las acciones de Tutela diseminadas en todas partes y en poder de todos los jueces también proceden por capricho por intereses personales de una u otra índole. No ha sido fácil para las Cortes que se respete su jurisprudencia y a pesar de muchas y muy importantes los jueces las siguen

desafiando y lo conveniente insisto de concentrar la competencia es que es mucho más identificable el juez, es mucho más identificable la jurisprudencia, es mucho más identificable la doctrina y se puede ir armando toda una estructura que permita finalmente repito, ofrecerle seguridad jurídica a los ciudadanos.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

No mire yo entiendo la expresión del honorable Senador Mario Uribe mi amigo cuando se refiere a mi tierra, donde él tiene propiedades y la conoce bien, pero yo no me voy a referir a él porque diga que de pronto en la Costa un secretario, un oficial hace un memorial para un derecho de petición, para un *habeas corpus* es cierto, como tampoco me puedo referir a Antioquia donde los magistrados y jueces aceptaban las órdenes de Pablo Escobar, y así es lo mismo en mayor gravedad, yo no quiero decir eso, pero yo sí creo que se está equivocando cuando se analiza el artículo, aquí no se está poniendo a un juez Municipal a exigirle una acción de cumplimiento o al Presidente de la República aquí están exceptuando y dando fuero especial a las autoridades como el Presidente, los magistrados de la Corte, los del Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, miembros del Congreso, aquí se está diferenciando, está dando un fuero específico, ahora nada de malo tiene que una rama del poder público e independiente, un juez de la rama judicial por humilde que sea que diga al Presidente cumpla con su deber, lo triste es que el Presidente se deje enseñar de un juez por no cumplir con su deber, no tiene nada de raro, y me parece extraño a que un miembro de la Rama del poder judicial, cualquiera que sea le diga al Presidente, señor Presidente, usted es muy incompetente e importante la primera autoridad del país cumpla con su obligación eso es democracia, eso es bueno, además ese fallo va a tener una revisión por su superior jerárquico por un tribunal, es que aquí no estamos negando eso, aquí estamos diciendo todo lo contrario de que conozca un juez Municipal por la inmediatez del accionante, del titular del derecho, y no un Tribunal Contencioso Administrativo donde usted mismo sabe que para ir a Arboletes o a Medellín tiene que pasar por Montería y sufrir un viacrucis excesivo, cuando llega uno a mí por fuera me hizo una propuesta el Senador Luis Guillermo Giraldo que me pareció buena, yo no me empecino en que sea el juez Municipal, yo lo que quiero es la inmediatez del accionante, él propone por ejemplo, de que quien vaya a accionar presente la acción ante el juez que aquí señale, ante cualquier juez de la República para que él envíe al juez competente, a mí me parece bueno porque facilita la acción, no estoy aquí

empecinado en que sea un juez Municipal o un juez del circuito, el tribunal ordinario de lo contencioso, a mí me tiene sin cuidado. Lo importante es que se le facilite el derecho a acceder a la justicia.

Y su propuesta que me la hizo en privado me parece muy buena, que es el accionante que presente su demanda ante cualquier juez de la República y este lo envíe al funcionario competente por cuenta de la administración de justicia, a mí no me acongoja esto desde ningún punto de vista.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Yo no puedo dejar en el aire la gravísima afirmación que ha hecho el Senador Elías Náder hay entre charla y con la inmensa simpatía que a él lo caracteriza, yo no pretendí por lo demás molestarlo por una alusión que hice a tierra de él se me vino a la cabeza mirándolo el ejemplo que puse de quienes desde los juzgados ejercen profesión de abogados pero eso es válido para cualquier lugar del país, pero Senador Elías Náder usted ha dicho una cosa que la debía retirar los jueces en Antioquia más que dinero a Pablo Escobar le han recibido plomo, muchísimo plomo, usted ha hecho una afirmación que es grave, eso no lo debemos dejar pasar por alto, el poder judicial es muy respetable, es muy serio, como todos los poderes tendrá uno malo que merecen reprobación y aprobación, cuando usted dice que a Pablo Escobar le recibían los jueces o le recibieron dinero en Antioquia usted me hace pensar en Alvaro Medina un edificio moral de magistrado que existió allá y que fue asesinado en una calle de Medellín por Pablo Escobar, me hizo recordar al doctor Héctor Jiménez Rodríguez que lo asesinaron los sicarios de Pablo Escobar y me hizo recordar a una juez de instrucción criminal que con 4 guardaespaldas la asesinaron en una camioneta en Medellín y tantos jueces y secretarios que cayeron allá por las balas asesinas de Pablo Escobar, no juguemos con dinamita honorable Senador, más bien yo retiro la alusión a las gentes de su tierra para que usted no se permita esa licencia que es contraria totalmente a la verdad.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Yo he aceptado que eso que usted dijo sucede en mi tierra, usted lo sabe como sucede en todo el país, pero esto no lo retiro porque yo he visto personajes de la vida judicial en Antioquia que se convirtieron posteriormente en asesores de esos elementos, en abogados de ellos y eso es un hecho notorio en el país, no requiere de prueba, no estoy generalizando yo en Antioquia que los jueces sean venales, como usted no puede generalizar los de la Costa, pero dé que los hay los hay aquí vemos Procuradores sindicados,

por estar en trato con el narcotráfico colombiano, es que eso no es la generalidad, son excepciones que yo mencione aquí sin que generalice la justicia antioqueña, que es un pueblo al que yo quiero mucho como que me eduqué allí durante once (11) años, desde primaria hasta el bachillerato en compañía del doctor López Villa y en el mismo colegio, esto no puede decir que porque usted conozca un personaje en mi pueblo y a la vez es secretario de un juzgado de pronto lo asesora usted en declaración de rentas o un memorial, esté haciendo demandas con solicitudes para él mismo resolverlas, eso no se puede generalizar tanto.

Yo entiendo que si pueden pedir una acción de Tutela los secretarios también pueden por interpuesta persona hacer una demanda, litigar y presentar una demanda para resolver la ellos mismos, no fue la intención de ofenderlo a usted y a su pueblo al cual quiero y admiro, y para mí es preciosa su amistad. Pero tampoco podría dejar yo inadvertido el hecho de que usted se refiriera específicamente a la Costa porque me estuviera mirando a mí.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Este tema al que se están refiriendo últimamente los Senadores Uribe y Elías Náder, me parece que estamos en el fenómeno muy habitual por la forma del lenguaje de lo que yo he llamado el plural irresponsable que siempre se dicen los políticos para no señalar a nadie y a veces se hacen esas aseveraciones sin el ánimo de ofender sino de poner un ejemplo. Hay una propuesta gallarda del Senador Uribe, que yo quiero que la mesa la promueva de que se retiren ambas afirmaciones y continuemos con el debate.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Están ambas retiradas, Senador Giraldo.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado:**

Gracias señor Presidente, yo creo que esta discusión ha servido para que tengamos los Senadores más y mejores elementos de juicio en relación con el artículo 87 de la Constitución, yo voy a decir algunas cosas de la manera más breve y es la siguiente, no comparto el criterio según el cual el artículo 87 de la Carta Política no imponga la obligación de consignar en la ley que la acción de cumplimiento puede presentarse y ser definida y decidida por cualquier autoridad judicial, yo no soy ningún catedrático tal vez porque me puse a caminar fácil a la Corte Constitucional vi en estudiar también el tema relacionado con la inter-

pretación de las leyes, hoy día en los países democráticos con constituciones liberales han abandonado tanto Congreso como Cortes Constitucionales los antiguos criterios de la interpretación jurídica de los textos legales y constitucionales, eso de la historia fidedigna del establecimiento no funciona, eso es algo que se inventaron en una época y que tuvo vigencia, pero le decía yo aquí a mi compañero el Senador Ortiz Hurtado, qué tal en 1986, 100 años después de la Constitución de 1886 nosotros yendo al cementerio central no sé si allá estará sepultado el cadáver de Miguel Antonio Caro, mirando la lápida y preguntando qué pensaste Miguel Antonio Caro cuando aprobaste esto iluminanos para interpretarlo, empezando porque la Colombia de esa época era muy distinta, el mundo a cambiado, ahora hay otros criterios de interpretación, eso del tenor literal y de que no se abandonará su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu eso está abandonado en todas partes en donde han avanzado en la interpretación de los textos jurídicos, hoy en día hay múltiples tipos de jurisprudencia, la jurisprudencia de valores, la jurisprudencia técnica, la jurisprudencia científica, inclusive la jurisprudencia de intereses, voy a poner solamente un ejemplo, la jurisprudencia de valores, dice las Cortes Constitucionales de Europa y también la de los Estados Unidos el tribunal Supremo, dicen este texto lo interpretamos de acuerdo con los valores que tienen vigencia en la actual sociedad, que uno pueda controvertir la interpretación porque cierto porque se está en países democráticos, pero las Cortes interpretan los textos constitucionales de acuerdo con los valores que en un momento determinado están predominando en determinada sociedad así se aparten un poco del tenor literal.

Yo presenté una proposición cuando se trató de integrar la primera Corte Constitucional elegida por el Senado según la cual se invitaba a los ilustres juristas ternados por los diversos órganos, Corte Suprema, Consejo de Estado, Presidente de la República, para que nos expusieran aquí supensamiento en relación con la Constitución del 91 y en relación con su interpretación, y Jorge Arango Mejía que fue Presidente de la Corte Constitucional hasta hace poco, citó un símil, la Constitución es como una obra de arte, la obra de arte la plasma el artista, pero aquellos que van a presenciarla, a mirarla y a gozar la obra de arte sienten esa belleza de una manera distinta y la interpretan de una manera distinta, no tienen por qué quedarse con la interpretación muerta del artista que fue una en un determinado momento, sino que la obra de arte se interpreta como algo vivo, el símil puede no ser muy exacto, pero la Constitución hay que interpretarla como algo vivo y yo hablo también aquí de otra

jurisprudencia que es la jurisprudencia de las consecuencias, un texto jurídico de la Constitución no puede interpretarse de tal manera que las consecuencias de esa interpretación sean nocivas para la sociedad porque lo que estaríamos es concluyendo que nos amarra un texto y tenemos que aceptar las conclusiones perversas, fíjense ustedes, la consecuencia de interpretación del artículo 87 en el sentido de que toda autoridad judicial puede conocer de las acciones de cumplimiento, de que porque no hizo distinciones el constituyente, entonces nosotros estamos amarrados.

Vea por ejemplo, Senador Elías Náder, la consecuencia de esa interpretación nosotros no podríamos establecer y me perdona la palabra, un fuero especial para los actos del Presidente de la República, de los Ministros no podríamos establecer un fuero especial para las acciones de cumplimiento que van en contra de los Presidentes de las Altas Cortes, del Presidente del Congreso Nacional, no podríamos establecer un fuero especial, sería cualquier juez Municipal porque aquí la Constitución no ha hecho distinciones según esa interpretación, y entonces se imaginan ustedes la perversión, el trastrocamiento de las jerarquías que en toda sociedad tiene que existir jerarquías de un juez Municipal y yo pongo el ejemplo del Senador Héctor Helí Rojas cuando habló del juez del Cocuy o de Chiscas, dándole órdenes al señor Presidente de la República, usted tiene que cumplir esta ley porque según mi criterio usted tal y como ha aplicado esta ley no le ha dado el cumplimiento que yo juez de Cocuy o de Chiscas considero que debe darle usted señor Presidente de la República, ese sí es el trastrocamiento de los valores que un juez si es cierto puede dar órdenes para hacer cumplir el estado de derecho, pero démosle cierta categoría, es que la Constitución la trae, aquí estamos en el proceso 8,000 donde el Presidente Samper va a venir y lo van a visitar los miembros de la Comisión de acusaciones e investigaciones de la Cámara, porque al Presidente no lo juzga un juez Municipal, al Presidente lo juzga primero el Congreso, si hay lugar a seguirle un proceso por algún delito de los contenidos en el Código Penal es la Corte Suprema de Justicia la que lo juzga, entonces me parece a mí un trastrocamiento completamente de las jerarquías decir que el juez del Cocuy o de Chisca en donde según el Senador Héctor Helí Rojas ni hay correo o el correo es o la guerrilla le prestan ese servicio del correo y a lo mejor también intimidar al juez para que por falta de protección del Estado le dé la orden nada menos que al Presidente de la República que debe cumplir la ley en una o en otra manera, en otro sentido, gravísimo señores congresistas, señores Senadores, fijémonos en lo que estamos

haciendo, yo estoy tratando de ver las consecuencias seguramente apocalípticas, pero eso me permite a mí insistir en una propuesta que lancé que la recogió el Senador Mario Uribe en el sentido de que la acción de cumplimiento se le presenta a cualquier juez Municipal y él la remita ante cualquier juez respectivo y de que exista repito la palabra un fuero especial para el caso en el cual sea el Presidente o miembros de las altas cortes los requeridos para cumplir una ley o un acto administrativo de acuerdo con la acción de cumplimiento, porque es que a ver aquí nos confundimos, esto no es contencioso honorable Senador Héctor Helí Rojas, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de las acciones de Tutela y las acciones de Tutela que llegan allí no se tramitan como acciones contenciosas contra la interpretación que usted le da, pienso que el artículo 87 no es una sanción así los términos finales de ese mismo artículo, dan a entenderlo, qué sanción hay para el funcionario renuente, ninguna, simplemente atiende la decisión del juez, hace cumplir la ley, la cumple de acuerdo con lo que estableció el juez y no hay ninguna sanción, hay sanción tal vez si incumple la decisión del juez, pero la acción de cumplimiento no es una acción disciplinaria, no es una acción que busque sancionar al respectivo funcionario, entonces delimitemos las cosas como son, yo pues veo como un segundo aire a mi propuesta la petición o la sugerencia que hizo el Senador Mario Uribe en el sentido de pedir que se reabriera la discusión del texto que allí fue negado, que yo le presenté a la consideración de la Comisión, yo no sé si se verá como el ánimo dilatorio el de pedir que una subcomisión con el ponente estudie fórmulas de acercamiento o votamos esto tal y como está en este momento la situación del debate y es decidir sobre la propuesta del Senador Parmenio Cuéllar que yo sinceramente no sé en qué estamos porque leyeron una, que eran los jueces de circuito, pero el Senador Cuéllar Bastidas dijo que acogía la tesis de que no se podían poner restricciones o que le gustaban no sé entonces serían los jueces Municipales, yo no sé en este momento en dónde estamos, qué estamos votando, pues muy respetuosamente una subcomisión para qué, en el término de unas horas.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Se colocó la proposición substitutiva que usted presentó a la Comisión, fue negada, por consiguiente recobramos la discusión de la disposición principal presentada por el Senador Parmenio Cuéllar y en eso estamos, no hemos cerrado la discusión dentro de esa disposición principal.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Yo quiero hacer una precisión aquí sobre la acción de cumplimiento, aquí yo escuché al Senador Luis Guillermo Giraldo, decir que juez de cumplimiento le puede ordenar al funcionario una interpretación de la ley, en el sentido de que le puede decir cómo la debe cumplir, no, para eso no es la acción de cumplimiento, el juez no le puede decir cúmplala en tal sentido o en este otro sentido, el juez solamente le puede decir cumpla la ley, si el otro le dice yo ya la cumplí, y el juez considera que está equivocada esa ejecución, ya no cabe la acción de cumplimiento, porque ya hay un acto administrativo proferido por el funcionario administrativo que en ejecución de esa ley y habrá que demandar ya por la vías contencioso administrativas, ese acto administrativo, en manera alguna la acción de cumplimiento es para decirle al funcionario usted cumplió la ley mal, eso ya no se puede, la acción de cumplimiento simplemente es para decirle cumpla la ley, pero el juez no le puede ordenar en qué sentido la debe cumplir, el juez simplemente le dice cumpla la ley, si el otro dice yo ya la cumplí y no está de acuerdo, el juez en esa interpretación habrá que demandar pero por leyes ordinarias, hago esa aclaración y pido que entremos a votar aquí ya hay suficiente ilustración salvo que vamos a escuchar a la Senadora.

**Honorable Senadora Claudia Blum de Barberi:**

Yo solamente quisiera que se reabriera la proposición del doctor Giraldo porque desafortunadamente cuando estaba la discusión en pleno, muchos de los Senadores no estábamos aquí presentes, con el debate yo he cambiado de opinión y tengo ya suficientes elementos de juicio para votar lo que el Senador Giraldo y el Senador Uribe han planteado y pienso que hay varios de los Senadores que quisiéramos que se reabriera la proposición del Senador Giraldo.

Concluyó su intervención la honorable Senadora Claudia Blum, presentando a la consideración de la Comisión la siguiente proposición:

**Proposición número 05**

Legislatura 1995-1996 - Primer Período

Reábrase la discusión sobre la proposición del honorable Senador Luis Guillermo Giraldo.

(Fdo.) honorables Senadores *Claudia Blum de Barberi* y *Luis Guillermo Giraldo*.

La Presidencia para hacer una precisión sobre la solicitud de la moción número 05, informó a la Comisión que lo que se debía hacer era revocar la decisión dada en su momento a la

moción número 04, cuyo autor era el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado.

En virtud de lo cual la moción número 05, quedaría de la siguiente forma:

**Proposición número 05**

Legislatura 1995-1996 - Primer Período

Revóquese la decisión tomada sobre la proposición del honorable Senador Luis Guillermo Giraldo.

(Fdo.) honorables Senadores *Claudia Blum de Barberi y Luis Guillermo Giraldo*.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración de la anterior moción fue cerrada, y sometida a votación fue aprobada, previa verificación solicitada por el Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas, por el siguiente resultado:

Votos afirmativos: 8

Votos negativos: 6

Reabierto la discusión de la moción número 04 y en la continuación de la discusión del artículo tercero del pliego de modificaciones, hizo uso de la palabra el Honorable Senador Mario Uribe Escobar, para presentar una proposición mediante la cual se crea una Subcomisión con objeto de conciliar opiniones y redactar un nuevo texto para artículo tercero, cuyo texto dice:

**Proposición número 06**

Legislatura 1995-1996 - Primer Período

Desígnese una subcomisión para que estudie el artículo 3º del Proyecto de ley número 024 de 1994 Cámara, número 167 de 1995 Senado, y para que en el término de tres (3) días rinda informe al respecto.

(Fdo.) honorable Senador *Mario Uribe Escobar*.

Abierta y cerrada la discusión de la moción número 06, fue aprobada, previa verificación solicitada por el Honorable Senador Parmenio Cuéllar, por el siguiente resultado:

Votos afirmativos: 9

Votos negativos: 2

En desarrollo de la moción número 06, la Presidencia conformó la Subcomisión con los siguientes honorables Senadores: Parmenio Cuéllar Bastidas- Ponente; Omar Yepes Alzate, Luis Guillermo Giraldo Hurtado, Mario Uribe Escobar, Jaime Ortiz Hurtado.

En relación con la aprobación dada a la moción número 06, se sucedieron las siguientes intervenciones:

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Señor Presidente, con todo respeto no quiero que se interprete mal lo que voy a decir, yo no acepto, acepto la decisión, pero no acepto continuar de ponente de este proyecto, seguiré el debate, seguiré discutiendo como miembro de esta Comisión, pero le ruego el favor de nombrar otro ponente, renuncio irrevocablemente a esta ponencia.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Señor ponente yo le pediría que nos tomáramos una vez finalice la sesión, una sesión conjunta, los de la Presidencia le solicita de manera muy respetuosa y cordial, no producir este retiro de la ponencia que ha venido ejerciendo con toda dignidad, con toda entereza como lo caracteriza a usted honorable Senador, y la Presidencia obviamente no aceptaría una petición de esta magnitud, yo sé que tampoco la quiere aceptar la Comisión, de manera muy respetuosa le pedimos continuar adelantando su ponencia.

**Doctor Néstor Humberto Martínez Neira, Ministro de Justicia:**

Yo también quisiera en nombre del Gobierno que actúa como legislador para estos efectos solicitarle muy comedida y respetuosamente al doctor Parmenio que no deje expósito este proyecto, entre otras cosas porque usted lo ha trabajado con mucha entereza, con mucho profesionalismo, le ha dedicado muchas horas de trabajo y cómo nos complacería llevar hasta el final esta iniciativa de carácter legislativo, entre otras cosas porque hoy más que nunca estamos próximos a una decisión de consenso como lo advierto yo en el seno de la Comisión Primera del Senado de la República, de tal suerte que sería muy útil que usted continuara al frente de la ponencia correspondiente.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Yo subrayaba anoche el tema que recogió el Senador Giraldo, el artículo 18, precisó antes de eso el Senador Parmenio Cuéllar, porque tenía la preocupación que él aclaró oportunamente sobre si la autoridad acusada dijera no yo cumplí y nunca hubo un acto administrativo y él lo aclaró suficientemente, pero como está bien dicho por el Senador Giraldo, aquí no lo dice, creo que esa subcomisión como lo insinuaba a su vez el Senador Giraldo, también cobijara este aspecto que me parece de especial importancia, yo me sumo a las peticiones de todos, estamos pensando lo mismo todos, Senador Cuéllar no le vamos a aceptar la renuncia, así sea irrevocable. Así que señor Presidente insista en esa reunión privada.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Se suspende el tratamiento del tema de las acciones de cumplimiento hasta el próximo martes, vamos a discutir dos proyectos honorable Senador, mínimos, que son proyectos de un artículo, si existe algún tipo de citación que haya que manejar pues entonces la manejamos posteriormente. Señor secretario siguiente punto del Orden del Día.

**2. Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 19 de 1995, "por la cual se modifica el parágrafo 2º del artículo 96 de la Ley número 136 de 1994.**

Autor: honorable Representante *Julio Gallardo*.

Ponente: honorable Senador *Jaime Ortiz Hurtado*.

Articulado: *Gaceta* número 89 de 1995.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 236 de 1995.

Leída que fue la ponencia por la Secretaría, el Honorable Senador Jaime Ortiz Hurtado solicitó el uso de la palabra para sugerir a la Comisión, se aplazara el estudio de esta norma hasta la próxima sesión, por las razones que se permitía exponer:

Gracias señor Presidente, aun cuando es un proyecto de ley muy expedito, muy claro, sin embargo por ciertas consideraciones del contenido mismo de la nueva redacción, le rogaría el favor de admitirme la exposición mañana o en la próxima reunión para algo muy puntual, también tengo una reunión con concejales en poco tiempo, no quisiera acosar el trámite de este proyecto aunque es muy sencillo y como usted observa ya la ponencia está presentada, sin embargo para mayor libertad agradecería esa deferencia para con su servidor. Gracias.

La Presidencia atendiendo la solicitud del honorable Senador Jaime Ortiz, ordenó a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del día.

**3. Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 03 de 1995, "por la cual se establecen medidas para combatir la corrupción administrativa".**

Autor: honorable Senador *Juan Martín Caicedo Ferrer*.

Ponente: honorable Senador *Germán Vargas Lleras*.

Articulado: *Gaceta* número 205 de 1995.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 236 de 1995.

Leída que fue la ponencia por el señor Secretario, y en virtud que ésta pide el archivo de la iniciativa, la Presidencia concedió el uso de la palabra al honorable Senador Germán Vargas para que explicara dicha determinación, lo cual hizo en los siguientes términos:

Brevemente Presidente, quien haya oído con atención la ponencia se dará cuenta que este proyecto sin duda puede tener reparos éticos, morales de toda índole, pretender que un pago a un servidor público pueda convertirse o darle a quien hizo el pago, una acción para reclamar 6 veces el valor de lo entregado, en mi criterio no busca moralizar la administración pública, puede ser el camino para actos de mayor grado de corrupción, máxime cuando como lo señala la ponencia ya le dimos un tratamiento en la Ley 190 el caso del cohecho, en términos penales, pasar de términos penales a una acción civil para reclamar 6 veces el valor, sin duda resulta no solo óptico y tradicionalmente creo yo en vez de combatir la corrupción prestarse sin duda a afianzarla en altísimo grado, como también lo indico que se puede prestar a incluir en nuestra legislación lo que yo he denominado el entrampamiento en el sentido de que serían a través de esta figura los particulares quienes primero tentarían de manera indebida a los servidores públicos a cometer este hecho para luego usufructuar el particular y derivar de eso unos ingresos por la Comisión de un delito, lo que sin duda resulta inaceptable. Era todo Presidente.

Preguntada la Comisión si autorizaba el archivo de este proyecto, y por contestar afirmativamente, la Presidencia solicitó a la Secretaría proceder de conformidad.

Para rendir un informe de las gestiones que se adelantan en relación con el Salón de Sesiones de la Comisión Primera y sobre la posible convocatoria a Sesiones Conjuntas para el estudio de Actos legislativos, hizo uso de la palabra el Presidente de la Comisión, honorable Senador José Renán Trujillo:

Señores Senadores, 5 minutos les ruego de su atención para varias cosas, la primera de ellas solicitarles de una manera muy cordial su colaboración hasta donde es posible, en pedirles a las personas que les transcriben las ponencias de los proyectos, no en papel tal como están en este momento actuando, sino en lo posible a través de diskettes de computadora, entiendo que todos tenemos computadora y eso nos agiliza el trámite como ustedes no se imaginan, estamos teniendo mucho inconveniente en las publicaciones de nuestras ponencias en las gacetas del Congreso se nos están demorando muchísimo tiempo y esa es la razón por la cual la Comisión tan sólo hoy que llegó a tener

después de su instalación el 20 de julio, los proyectos en su orden del día, hoy ya hemos evacuando uno, estaremos trabajando el tema del doctor Jaime Ortiz el martes y volveremos a trabajar con un solo tema, el de la acción de cumplimiento a partir de la próxima semana, si trabajamos todos en colaboración para entregarle a la secretaría de la Comisión los diskettes de las respectivas ponencias, tenga la seguridad de que serán publicadas exactamente al día siguiente de su recibo en la gaceta del Congreso, así mismo para informar que se ha venido tramitando ante la jurídica de la Presidencia de la República, la solicitud que hicimos la semana pasada no hemos recibido respuesta aún sobre el trámite que se ha surtido en los actos legislativos, no tenemos aún respuesta, esperamos que se produzca en el curso de la próxima semana.

Y finalmente informarles que tenemos ya en curso todo el trámite necesario para que la Comisión primera empiece a funcionar una vez sea remodelado y se surtan los trámites necesarios en el edificio nuevo del Congreso donde hoy están las oficinas administrativas, en la parte de abajo hay un auditorio bastante amplio y estamos solicitando se remodele para que sea nuestro sitio de sesiones en el curso del tiempo. De tal manera que todo funcionaría en ese sector.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Para algo breve Presidente, yo me comuniqué la semana pasada con el secretario jurídico de la Presidencia, quien señaló que de los actos legislativos ya se encontraban publicados aquel que penaliza el consumo de droga, creo que también el de los Municipios, y el de los departamentos, faltaba por publicar dos actos, pero ellos se comprometieron a hacerlo en la semana que terminó, vale la pena revisar si cumplieron con el compromiso de hacerlo, igualmente quisiera solicitar, en el día de ayer tuve oportunidad de comentar con algunos miembros de la Comisión Primera de la Cámara, la posibilidad de hacer unas sesiones conjuntas en la exposición de estos actos legislativos, yo conozco su criterio Presidente que ha sido bastante renuente a que realicemos esas sesiones conjuntas, pero solicito que la mesa directiva examine la posibilidad de realizar esas sesiones conjuntas con la Comisión Primera de la Cámara con el fin exclusivo de tramitar esos actos legislativos. Es todo.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Con mucho gusto Senador Vargas, yo he expresado con mucha claridad al respecto la realización de sesiones conjuntas de Senado y

Cámara, he considerado siempre que para una segunda vuelta en razón no solamente a los trámites constitucionales que hay que surtir, sino al profundo estudio que hay que hacer a actos legislativos de esta magnitud, en mi sentir es mucho más apropiado trabajarlos individualmente en la Comisión de Senado e individualmente en la Comisión de Cámara, sin embargo es mi criterio y así esté autorizado por el reglamento del Congreso para tomar la decisión conjuntamente con la mesa directiva de la Cámara, no lo quiero hacer, esa fue la razón por la cual en una sesión anterior expresé que sometería a decisión de ustedes como miembros de la Comisión esa decisión de sesionar conjuntamente, reitero así esté autorizado el Presidente para tomar la decisión, yo no quiero imponer mi criterio al de la Comisión, de tal manera que sí me gustaría que optáramos esa decisión de inmediato, como tenemos mayoría, quienes estén por la afirmativa de realizar sesiones conjuntas con la Cámara para el tratamiento de los actos legislativos, sírvase ponerse de pie.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera Senado:**

Por la afirmativa: 5

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

Honorables Senadores, la decisión que aquí se tome la Presidencia no la volverá a colocar a consideración de la Comisión, la Presidencia adopta la decisión que aquí se tome hoy.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Para algo breve Presidente, sin duda las consideraciones que ha hecho el Senador Giraldo son útiles, pero yo quisiera agregar algo, proyectos como aquel relacionado con el Régimen Municipal o el que tiene que ver con la inversión, es un proyecto urgente, es un proyecto que este año podría quedar aprobado, lo mismo podríamos decir con relación al consumo de drogas, el caso del fuero militar, perdón estoy en el uso de la palabra Presidente, igualmente, está en discusión también un acto legislativo relacionado con el fuero militar, yo quiero insistir viene a consideración de la Comisión probablemente en estos días la reforma al Código Penal Militar, cualquier decisión que en torno al fuero penal militar se tome deberá estar ligada a la decisión que se tome en relación con el acto legislativo, sin duda es imposible pretender analizar un código en los términos en que va a ser presentado por el Gobierno, sin tener una decisión que concierne al acto legislativo, de manera que si tiene cierta urgencia, lo mismo podríamos decir en el caso

de los municipios, en el caso de los departamentos, en el caso del consumo, y pretender que ello se extienda hasta el año entrante, es sin duda, resulta de la mayor inconveniencia, hago esas consideraciones, también para solicitar como se ha expresado aquí dejemos la posibilidad abierta y miremos la conveniencia en su momento de hacerlas o no hacerlas.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera:**

En este momento no hay quórum decisorio honorables Senadores, reitero, la Presidencia no quiere imponer su criterio y no lo hará, en razón a que son ustedes los que deben decidir esta cuestión.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Presidente, los actos legislativos en trámite son de la mayor importancia, yo conozco su criterio suficientemente, lo mismo el de algunos otros Senadores que lo han expresado aquí y en la plenaria, lo importante es que se tramite los actos legislativos, nosotros quedaríamos mal ante el país si por escrúpulo reglamentarios de pronto, yo respeto, no tramitamos esos actos o

los sentenciamos a muerte por trámite, yo creo que lo que usted debe hacer es apremiar al ejecutivo y escribirle solamente para que los publique, ya decidiremos el resto aquí, si los podemos discutir individualmente las comisiones, magnífico, pero si tenemos que apelar al mecanismo de las sesiones conjuntas porque el tiempo nos lo exima habrá que hacerlo, por encima de algunas salvedades individuales que tengamos en materia de la tramitación conjunta de actos legislativos, lo importante es que los actos se discutan y se vote sobre ellos señor Presidente le insisto, por favor urja al Gobierno para que los publique y se abra la puerta para que nosotros podamos empezar a discutir sobre ellos, si la dificultad que ustedes han presentado o mejor la objeción que ustedes hacen a las sesiones conjuntas es insalvable o se convierte en salvable, pues por lo menos señor Presidente yo pediría sesiones especiales y urgentes para que nos pronunciemos sobre esos actos legislativos.

Siendo la 1:10 p.m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 5 de septiembre a partir de las 2:00 p.m.

El Presidente,

*José Renán Trujillo García.*

El Vicepresidente,

*Hugo Castro Borja.*

El Secretario,

*Eduardo López Villa*

**CONTENIDO**

Gaceta número 67 - miércoles 6 de marzo de 1996

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTAS DE COMISION

Comisión Primera

Constitución Permanente

Sesiones Ordinarias

**Págs.**

Acta número 05 de agosto 16 de 1995 ... .1

Acta número 06 de agosto 22 de 1995 ... 13

Acta número 07 de agosto 29 de 1995 ... 14

Acta número 08 de agosto 30 de 1995 ... .23