

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

Magistrado Ponente

STP8475-2021

Radicación n.º 117427

(Aprobación Acta No.171)

VISTOS

Resuelve la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión de Tutelas, la acción interpuesta por LUIS FERNANDO OTALVARO CALLE, en calidad de PRESIDENTE DE ASONAL JUDICIAL SINDICATO DE INDUSTRIA y FREDY ANTONIO MACHADO LÓPEZ, en calidad de PRESIDENTE DE ASONAL JUDICIAL, contra el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Primera del Senado de la República, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Partido Centro Democrático, la Procuradora General de la Nación, los Senadores Angélica Lozano, Temístocles Ortega, Roosevelt Rodríguez y Alexander López.

ANTECEDENTES

Y

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

La parte accionante solicita el amparo de sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 29, 39 y 40 de la Constitución Política de Colombia, los cuales considera vulnerados

por los accionados, con ocasión del trámite del proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de Administración Judicial, que se surte actualmente en la Comisión Primera del Senado de la República.

Narró que, el 29 de julio de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura radicó ante la Cámara de Representantes el proyecto de ley para reformar la Ley Estatutaria de Administración Judicial.

Dicho proyecto fue unificado con similares iniciativas del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Partido Centro Democrático.

Agregó que, el 23 de marzo de 2021, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó en primer debate este proyecto; y, el 4 de mayo del presente año, la Plenaria de la Cámara apoyó la reforma a la justicia en segundo debate, introduciendo modificaciones a las propuestas inicialmente aprobadas.

Expuso que, “ante el conocimiento por medios de comunicación del proyecto y su avance, los sindicatos solicitamos conocer el texto aprobado. Al observar el avance del mismo buscamos ser escuchados para fijar nuestra posición ante el proyecto, no solo como ciudadanos sino también como servidores judiciales que ya comenzábamos a dimensionar no solo los graves efectos de la eventual aplicación de estas iniciativas, sino también la clara inconstitucionalidad e inconveniencia del mismo.”¹

Por lo anterior, el 20 de mayo de 2021, fueron llamados por el Ministerio de Justicia y del Derecho a una reunión con Congresistas, con el fin de presentar el alcance del proyecto y escuchar la postura de los sindicatos de servidores judiciales. En dicha reunión, se expusieron los inconvenientes e incongruencias que se advirtieron del proyecto.

Resaltó que, “el pasado viernes 21 mayo de 2021 el presidente de la Comisión Primera del Senado se comunicó con algunos compañeros sobre las 9 de la noche y les solicitó que

enviaran urgente un documento con sus propuestas, el cual trabajaron hasta altas horas de la madrugada. La atropellada propuesta no permitió convocar a las juntas directivas de los sindicatos y poder así formalizar la iniciativa formalmente en reunión de junta, ni hacer un documento estudiado y debidamente preparado que se sujetara a la oportunidad legal y constitucional de intervención para observaciones ciudadanas, lo cual le fue pedido tanto al Presidente MIGUEL ÁNGEL PINTO, ponente y su auxiliar, con quien se habló de manera informal y luego se le pidió a la senadora ANGÉLICA LOZANO, TEMÍSTOCLES ORTEGA, ROOSEVELT RODRÍGUEZ Y ALEXANDER LÓPEZ, quienes quedaron de llevar una proposición a la comisión primera.”²

Criticó que, pese a los esfuerzos de varios senadores y de la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura para que ASONAL JUDICIAL fuera escuchado, “la mesa directiva y en particular el presidente de la comisión, manejaron la situación de tal manera que se impidió nuestro derecho a participar en los términos del art. 40.2 de la CP y al mismo tiempo defender los alcances de acuerdos logrados por el sindicato en negociaciones previas y que tenían relación directa con varios puntos contenidos en el proyecto de ley tal como se expresó, como materialización del derecho de asociación sindical contenido en acuerdos colectivos obtenidos en años anteriores.”³

Siendo así, y en contravía de sus derechos fundamentales, en especial, el de participación, ocurrió la votación por la que finalmente se aprobó el proyecto de ley en la Comisión Primera del Senado de la República.

Agregó que, “al final de la jornada, sin embargo, la accionada ante la insistente y múltiple petición, aprobó escucharnos como comisión primera, ya no en audiencia pública sino en un foro, pero después de ya haber votado, lo cual deja en realidad sin efecto alguno nuestra participación, ya que no hubo oportunidad para que los senadores pudieran hacer una reflexión sobre nuestras preocupaciones y los argumentos técnicos presentados que les permitiera variar su decisión anteriormente adoptada. Ese FORO se realizó el jueves 27 de

mayo ante algunos integrantes de la comisión primera, sin estar presente el grueso de senadores que integran otras comisiones. De esta manera nuestra intervención perdió efectividad pues ya habían votado y los demás senadores no tuvieron acceso a nuestros argumentos.”⁴

Así las cosas, hicieron entrega formal al Viceministro de Justicia y a la Comisión Primera del Senado, las observaciones al proyecto de reforma que se plantearon en el foro del 27 de mayo de 2021.

Acuden al presente trámite constitucional, con el fin que “se anule la votación realizada en la Comisión Primera del Senado el día 25 de mayo de 2021 sobre el proyecto de reforma a la ley estatutaria de administración judicial 270 de 1906 y se ordene a la COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO que rehaga el debate sobre el mismo proyecto de ley, realizando previamente audiencia pública en que escuche a las organizaciones sindicales del poder judicial firmantes de la presente acciones de tutela, para luego sí proceder a la votación.”⁵

RESPUESTA DE LAS AUTORIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS

1.- Miguel Ángel Pinto, en calidad de Presidente de la Comisión Primera del Senado de la República expresó que, los derechos que estima desconocidos la parte accionante, por el contrario, fueron plenamente garantizados por el Congreso.

Aseveró que, “el Señor Luis Fernando Otálvaro, intervino en la Audiencia Pública de la Cámara de Representantes, tal como consta en la página 12 de la Gaceta 1531 de 2020. Además, durante el mismo trámite en la Cámara de Representantes, el Ministerio de Justicia y del Derecho promovió un total de (5) audiencias públicas, que relacionó a continuación:

* Febrero 19 de 2021 Región Amazónica

* Febrero 25 de 2021 Región Andina

* Febrero 26 de 2021 Región Pacífico.”

Expuso que, el 25 de mayo de 2021, la Comisión Primera del Senado aprobó en primer debate el mismo proyecto de Ley Estatutaria que fue radicado el 21 anterior; frente al cual, se presentaron observaciones, que fueron publicadas en la Gaceta del Congreso, y remitidas a los senadores ponentes y todos los miembros de esa célula legislativa, tales como:

“- Documento de los Magistrados de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

- Observaciones de la Corte Suprema de Justicia

- Documentos de Fredy Alexander Revelo Barragán

- Documentos exel (sic) de sindicatos SEMJUD, COMUNEROS Y Asojusur.

- Documento Presidencia Tribunal Administrativo – Cundinamarca – Seccional Bogotá”

Agregó que, el 27 de mayo de 2021, en sesión ordinaria de la Comisión Primera del Senado, se llevó a cabo el “Foro Ley Estatutaria de la Justicia”, registrado mediante Acta 48 de 2021.

Aseveró que, en ningún momento ha vulnerado los derechos y garantías que le asisten a la parte accionante dentro del trámite legislativo; además no se puede pretender utilizar este mecanismo excepcional como una vía alterna a las actuaciones que se surtan en el mismo, cuando aún no ha culminado el procedimiento exigido por la [Constitución Política](#) y la Ley 5

de 1992.

Asimismo, resaltó que la acción de tutela no es procedente cuando se trata de actos de carácter general, impersonal y abstracto, y mucho menos, contra proyectos de ley; además, las observaciones y comentarios que se realicen a un determinado proyecto de ley, no son obligatorios.

2.- Alfredo Rafael Deluque Zuleta, en calidad de Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, aseveró que no tiene legitimidad en la causa por pasiva en el presente asunto, en el entendido que, esa Comisión, no tuvo participación en la votación de 21 de mayo de 2021.

3.- El Consejo Superior de la Judicatura solicitó su desvinculación del presente trámite tutelar por falta de legitimación en la causa por pasiva

Agregó que, el trámite legislativo para hacer las leyes corresponde al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto en el artículo 150 de la [Constitución política](#) y la Ley 5 de 1992.

4.- El partido Centro Democrático solicitó que el presente amparo constitucional sea declarado improcedente, teniendo en cuenta que, aún se encuentra en curso el trámite legislativo del proyecto de ley que alegan los tutelantes.

5.- El Ministerio de Justicia y del Derecho y la Procuraduría General de la Nación, solicitaron ser desvinculados del presente trámite constitucional por falta de legitimación en la causa por pasiva.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Previo a resolver el presente asunto, advierte esta Sala que, si bien el Honorable Magistrado

Luis Antonio Hernández Barbosa en su condición de Presidente de la Corporación, intervino en el proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de Administración Judicial, al presentar observaciones y propuestas al articulado de este, las cuales fueron objeto de consenso por parte de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; no se configura en el presente trámite causal de impedimento alguna por parte de los suscritos Magistrados, puesto que, el asunto a evaluar corresponde a actuaciones llevadas a cabo por la Comisión Primera del Senado de la República, con ocasión del trámite legislativo que se surte sobre el Proyecto de Ley de la referencia.

Por lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el numeral 5 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1983 de 2017, esta Sala es competente para resolver la acción de tutela interpuesta por LUIS FERNANDO OTALVARO CALLE, en calidad de PRESIDENTE DE ASONAL JUDICIAL SINDICATO DE INDUSTRIA y FREDY ANTONIO MACHADO LÓPEZ, en calidad de PRESIDENTE DE ASONAL JUDICIAL, contra el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Primera del Senado de la República, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Partido Centro Democrático, la Procuradora General de la Nación, los Senadores Angélica Lozano, Temístocles Ortega, Roosevelt Rodríguez y Alexander López.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

La presente acción de tutela se centra en un punto específico: determinar si con la actuación realizada el 25 de mayo de 2021 por la Comisión Primera del Senado de la República de Colombia, con ocasión del trámite legislativo que se surte sobre el proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de Administración Judicial, se configuran los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales y, en consecuencia, debe concederse el amparo.

Previo a resolver el problema jurídico planteado, es menester que esta Sala haga referencia a los principios estructurales del Estado Social de Derecho y los mecanismos de participación ciudadana de la Ley 5 de 1992, con el fin de determinar si existe una violación a los derechos fundamentales de la parte accionante a partir de las actuaciones realizadas dentro del trámite legislativo que se surte sobre el proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de Administración Judicial.

Al respecto, el artículo 1º de la [Constitución Política](#) señala que «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general» y el mandato 2º del texto constitucional, por su parte, establece como fines sociales del Estado «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo».

La democracia y la soberanía popular, son de trascendental importancia para el Estado y son la máxima expresión de la participación ciudadana. En relación con ésta última debe precisarse que tiene una doble connotación: por un lado, la de derecho constitucional fundamental (Art. 40, Capítulo I, Título II, C.P.) y, de otra parte, la de deber ciudadano (Art. 95, Capítulo V, Título II, C.P.).

La Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, precisó que «el reconocimiento de la participación como un derecho se traduce entonces en la posibilidad de que el pueblo y los ciudadanos que lo integran, además de concurrir a los diferentes actos electorales, puedan proferir directamente actos decisorios a los que se reconozca fuerza normativa» y

correlativamente, implica para el Estado el cumplimiento de deberes como: (i) abstenerse de adoptar medidas que impidan el libre ejercicio de la participación de los ciudadanos y organizaciones sociales; (ii) promover y ejecutar políticas que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación; y (iii) implementar reglas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados (C.C.S.C-150/2015).

Adicionalmente, en relación con la doble connotación de la participación ciudadana (derecho-deber), el Tribunal Constitucional, ha precisado:

«[...] la expresión ciudadana, en cuanto manifestación del derecho-deber a participar en las decisiones que afectan a los ciudadanos, debe darse a través de los canales previstos en la Constitución para el efecto. Esta naturaleza reglada del principio democrático permite que se pueda auscultar la genuina voluntad popular, dentro de un marco respetuoso de los derechos de las minorías.

En ese sentido, el vínculo entre el principio de soberanía popular y el constitucionalismo se resuelve a partir de dos premisas. La primera reconoce que el fundamento del poder político es el Pueblo soberano (Art. 3º C.P.), lo que obliga a concluir que un llamado a los ciudadanos para que avalen o rechacen determinada política es una expresión de dicha soberanía. Y no podría ser de otra manera, en la medida en que la manifestación de la voluntad del electorado es el máximo ámbito de legitimación política y democrática del Estado constitucional. A su vez, la segunda premisa impone considerar que el ejercicio de la soberanía popular debe, para evitar que sea tiránico, someterse a los procedimientos y canales institucionales que prevé la Constitución, los cuales operan como presupuesto para la eficacia material del modelo democrático. Esto debido a que tales condiciones están llamadas a garantizar, simultáneamente, la regla de mayoría y los derechos de las minorías políticas» (C.C.S.C-379/2016).

En ese contexto, el poder legislativo, de conformidad con los parámetros establecidos en la Constitución está legitimado para reglamentar la participación ciudadana -Inc. 1º, Art. 103, C.P.- y establecer requisitos para su ejercicio, sin que ello implique per se la imposición de límites que hagan nugatorio el principio democrático y la facultad de controlar el poder político.

Así las cosas, la Ley 5 de 1992 dispone en su artículo 230 y siguientes, los mecanismos de participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley o de actos legislativos:

ARTÍCULO 230. OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS POR PARTICULARES. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes. (...)

Al respecto, el Alto Tribunal Constitucional ha expuesto:

“Lo dispuesto sobre quórum no es aplicable a las audiencias públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras legislativas o sus comisiones permanentes, dado que el propósito de éstas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los proyectos de ley o acto legislativo que se estén examinando en la célula legislativa correspondiente; no son, así, sesiones del Congreso o de sus cámaras, sino audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados.” (Sentencia C-1043 de 2005)

Ahora bien, de la normativa y jurisprudencia precitada, observa esta Sala que, no se comprueba la vulneración al derecho de participación ciudadana alegado por la parte accionante, puesto que, en el curso del trámite legislativo de referencia -el cual aún no culmina-, se han brindado espacios para que los representantes de ASONAL JUDICIAL, como otras personas jurídicas o naturales, presenten observaciones o comentarios al proyecto de

reforma que se ha venido adelantando en las diferentes comisiones constitucionales permanentes y las Plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República; sin que aún se surta el trámite de sanción u objeción presidencial correspondiente, y demás etapas subsiguientes del procedimiento legislativo ordinario.

Aunado a lo anterior, es menester indicar a la parte actora que para ejercer el derecho de defensa y propender por las garantías judiciales, debe hacerlo dentro de la actuación correspondiente, no por vía de tutela, toda vez que esta no puede emplearse para retrotraer las actuaciones dentro de los procedimientos establecidos por el legislador.

Las etapas, recursos y procedimientos que conforman una actuación son el primer espacio de protección de los derechos fundamentales de los asociados, especialmente en lo que tiene que ver con las garantías que conforman el debido proceso.

Bueno es precisar que mientras un trámite esté en curso cualquier solicitud de protección de garantías fundamentales debe hacerse exclusivamente en ese escenario, porque de lo contrario todas las decisiones provisionales que se tomen en el transcurso de la actuación, estarían siempre sometidas a la eventual revisión de un juez ajeno a ella, como si se tratara de una instancia superior adicional a las previstas para el normal desenvolvimiento de los trámites ordinarios.

Así las cosas, se reitera, mientras un trámite se encuentre en curso, es decir, no se haya agotado la actuación de la autoridad competente, el afectado tendrá la posibilidad de reclamar al interior de dicho trámite el respeto de las garantías constitucionales, sin que sea admisible acudir para tal fin a la tutela.

Finalmente, es menester resaltar a la parte actora que, mediante la acción de tutela no es posible tratar de inferir e en el control previo que debe realizar la Corte Constitucional a un proyecto de Ley Estatutaria, como es el del presente caso.

En efecto, si los accionantes consideran que durante el trámite del proyecto de Ley Estatutaria se les vulneró algún derecho fundamental, lo cual, eventualmente podría configurar un vicio de procedimiento, durante el trámite de constitucionalidad ante la Corte Constitucional podrán invocarlos. Lo anterior, teniendo en cuenta que, los ciudadanos cuentan con un término de diez (10) días para intervenir ante el Alto Tribunal Constitucional, y manifestarse sobre el proyecto y su trámite en el Congreso.

Siendo así, mediante este mecanismo excepcional, no pueden pretender los accionantes suplantar el control previo y automático que realiza la Corte Constitucional. Es en este control, donde se evalúan los vicios de procedimiento en que se pudo haber incurrido en el trámite ordinario legislativo, y es la instancia oportuna, para invocar los derechos constitucionales que se aducen lesionados.

Por lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL – EN SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA No. 1, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo solicitado por LUIS FERNANDO OTALVARO CALLE, en calidad de PRESIDENTE DE ASONAL JUDICIAL SINDICATO DE INDUSTRIA y FREDY ANTONIO MACHADO LÓPEZ, en calidad de PRESIDENTE DE ASONAL JUDICIAL, contra el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Primera del Senado de la República, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Partido Centro Democrático, la Procuradora General de la Nación, los Senadores Angélica Lozano, Temístocles Ortega, Roosevelt Rodríguez y Alexander López, por las razones expuestas.

SEGUNDO. NOTIFICAR a los sujetos procesales por el medio más expedito el presente fallo, informándoles que puede ser impugnado dentro de los tres días siguientes, contados a partir

de su notificación.

TERCERO. Si no fuere impugnado, envíese la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro del término indicado en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

- 1 Página 2 del escrito de tutela.
- 2 Página 4 del escrito de tutela.
- 3 Página 4 del escrito de tutela.
- 4 Página 7 del escrito de tutela.
- 5 Página 17 del escrito de tutela.