



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA 106 DE 2016 CÁMARA.

Por medio de la cual se modifican los artículos 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992.

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2016

Honorable Representante

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley Orgánica número 106 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica los artículos 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Honorable Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Representantes el informe de Ponencia positiva del proyecto para primer debate al proyecto de ley en referencia.

Atendiendo el criterio jurisprudencial de la Honorable Corte Constitucional en estudio de constitucionalidad a iniciativa legislativa de igual naturaleza, este proyecto requiere el trámite de ley orgánica anexa al Reglamento del Congreso, toda vez que su fuente principal deviene del artículo 185 de la Carta, que al instituir la inviolabilidad parlamentaria como prerrogativa por los votos y opiniones que emitan los Congresistas en ejercicio de su función, delega en el respectivo reglamento las normas disciplinarias que eviten o sancionen el exceso del uso de la inviolabilidad, aspectos desarrollados en los artículos 59, 262 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

I. Antecedentes

Esta iniciativa parlamentaria fue presentada ante la Secretaría General del Senado de la República el 17 de agosto de 2016, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 631 de 2016 y es de autoría del honorable Representante a la Cámara Germán Blanco Álvarez.

II. Exposición de motivos



Los grandes principios rectores en la organización constitucional del Estado de Derecho colombiano, a saber, la independencia entre las Ramas del Poder Público y la proporcionada y ajustada labor de cada una, de acuerdo a su finalidad intrínseca, atraviesan por una gran crisis. Por la falta de equilibrio de poderes del Estado, la extralimitación en las actuaciones de las diferentes ramas en detrimento de la autonomía de las otras, así como los conflictos de intereses surgidos entre sus respectivos miembros, impide el normal cumplimiento de sus funciones.

Siendo esta problemática cada vez más común, causando una denodada desnaturalizando el principio de la colaboración armónica y la separación e independencia entre los principales órganos del Estado.

El desequilibrio ha minado el funcionamiento natural de las tres ramas y de los organismos de control, debilitando la administración de la justicia y socavando la capacidad para ¿El principio de separación comportaba:

- a) Que la competencia de un órgano de un determinado poder se determinase según el contenido ¿material¿ del acto por cumplir;
- b) Que la asignación de la función al órgano se hiciese conforme a la idoneidad de este para desarrollarla, según su composición;
- c) Que cada poder (grupo de órganos) fuese independiente del otro a fin de garantizar una autonomía real y operativa;
- d) Que los actos de cada función revistiesen una forma ¿típica¿, y
- e) Que los actos de cada función tuviesen particular ¿eficacia¿, conexa al fin a ella asignado¿. De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, editorial Universidad, Buenos Aires, 2004. Parte segunda sección IV, distribución funcional del poder.

¿En numerosos países, y también en los Estados Unidos, se reconocieron momentos inevitables de colaboración entre los diversos `poderes¿. Los `poderes¿, en cuanto estructuras organizadas se concibieron equiparados. Todas las funciones que se les asignaban tenían idéntica dignidad y se graduaron según una simple sucesión lógico-racional en una relación de producción normativa-ejecución. Sin embargo, en la práctica apareció, de modo más o menos consciente, la preeminencia que asumiría el `poder¿ que obtuviese la función de dirección y coordinación entre los diversos `poderes¿ del Estado¿. De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, editorial Universidad, Buenos Aires, 2004. Parte segunda sección IV, distribución funcional del poder.

El sistema de juzgamiento para aforados de la Rama Judicial y Fiscal General de la Nación



Múltiples cifras y estudios han demostrado la inoperancia actual del sistema de acusación y juzgamiento para los aforados constitucionales sometidos a la jurisdicción del Congreso de la República.

La Rama Legislativa ha probado ser incapaz para desempeñar eficazmente su labor judicial con respecto al Presidente de la República, a los Magistrados de las altas cortes y al Fiscal General de la Nación.

Lo anterior, lejos de ser una falla sistémica, resulta ser una falla operativa o de método, pues dentro del esquema constitucional republicano es coherente que la Rama Legislativa vigile y juzgue el comportamiento de las más altas magistraturas de la Rama Judicial y Ejecutiva.

La falla resulta operacional, ya que los parlamentarios carecen de las herramientas técnicas, jurídicas, presupuestales y de formación profesional para dedicarse en forma parcial a los asuntos de acusación y juzgamiento que deberían ocupar tiempo completo y mayores recursos técnicos y financieros.

Lo anterior ha sido causa de desbalances en el sistema, pues mientras la Rama Judicial, por su misma naturaleza, sí ha podido encargarse satisfactoriamente de la acusación y juzgamiento de parlamentarios y demás aforados amparados bajo su jurisdicción (como gobernadores, diplomáticos, generales y almirantes de la república), la Rama Legislativa no, ocasionando graves dilaciones y congestión en los procesos penales y políticos contra los aforados amparados bajo la jurisdicción del Congreso. De acuerdo con datos oficiales suministrados por la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes (CIAC), desde 1992 hasta 2013 han sido 3.496 procesos sobre los cuales ha abocado conocimiento.

El 42% son denuncias contra magistrados de las altas Cortes, el 30% contra presidentes de la república y el 28% corresponden a denuncias contra fiscales generales de la nación.

Para el año 2013 todavía quedaban 1.530 (el 44%) de los procesos pendientes, ¿lo que es indicativo de la falta de capacidad de esta dependencia para tramitar oportunamente las denuncias que conoce?. Distintos problemas han causado el represamiento y la falta de investigaciones y decisiones, a saber: la falta de preparación jurídica de algunos miembros de la Comisión, por lo que se hace necesario especializar la célula congresional en solo abogados o con formación jurídica, por lo que se reformará el artículo 311, para circunscribirlo solo a abogados, igualmente darle herramientas presupuestales para un buen funcionamiento de manera más continua y organizada.

Balance del trabajo realizado por la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes de Colombia

La facultad de investigar y acusar a algunos de los altos funcionarios. El trámite que se surte en Cámara y Senado se aproxima a la idea de un juicio político. La Constitución también reconoce la



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

posibilidad de que, tratándose de delitos comunes, el procedimiento pueda ser conocido por la Corte Suprema de Justicia. En este caso la sanción aplicable es la prevista por la ley penal. Las críticas que recaen sobre este procedimiento se concentran en su fase en la Cámara de Representantes (López Daza, 2010). Se debe tener en cuenta que por casi 50 años ningún alto funcionario había sido llevado ante el Senado (se suspendió el tiempo con la acusación del M. Pretelt). Por su parte, los eventuales inconvenientes ligados al desarrollo de un eventual juicio ante la Corte Suprema de justicia son una incógnita: a la fecha, ningún procedimiento ha llegado a esta instancia.

Principales inconvenientes en la célula legislativa que investiga a los aforados

Trabas ligadas al procedimiento

Las quejas más frecuentes contra la referida Comisión son la lentitud en el trámite de las denuncias. Se señalan varios hechos que pueden hacer engorroso el procedimiento.

El primero es el tiempo de sesiones de la Comisión de Investigación y Acusación; debe tenerse en cuenta que esta célula legislativa labora en los mismos periodos previstos para el Congreso. En la práctica, esto implica que durante los recesos parlamentarios, las investigaciones contra aforados se estancan. A su vez, durante el tiempo normal de las sesiones, los miembros de la Comisión de Investigación y Acusación pueden no tener o no estar dispuestos a dedicar todo su tiempo al tratamiento de expedientes. En efecto, salvo casos altamente mediatizados, la dedicación de tiempo y esfuerzo disminuye para consagrarse a otros proyectos que pueden ser más beneficiosos frente al electorado. La escasez de tiempo fue, por ejemplo, la razón esgrimida por un congresista que ocupaba la Presidencia de la Cámara de Representantes y a su vez hacía parte de la Comisión de Investigación y Acusación.

III. Marco constitucional y legal

La iniciativa legislativa aquí propuesta se fundamenta en el artículo 151 de la Constitución Política, que expresa que es competencia del Congreso de la República establecer leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.

Así como el trámite del proceso de investigación y acusación descrito en los 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992, el cual presenta unas falencias procedimentales, que entraban el proceso de investigación y acusación de los aforados constitucionales de conformidad con los artículos 174 y 175 de la Constitución Política.

Ante lo cual y en aras de la teoría de los pesos y contrapesos, se hace necesario fortalecer las competencias y funciones de la Comisión de Acusaciones, robusteciendo su estructura, composición, funcionamiento y facultades para que pueda dar el ejemplo de que los aforados sí tienen controles en la ley y no son ruedas sueltas de total impunidad, por lo cual este proyecto no busca cosa diferente a



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

agilizar y efectivizar de mejor forma el juicio y la investigación política que se les adelanta a los aforados y dé un concepto a la sociedad en general de rectitud y responsabilidad.

IV. Justificación del proyecto

En este orden de ideas, la falta de autonomía de la Comisión de Investigación y Acusación también puede generar retardos en el trámite de los expedientes. Debe tenerse en cuenta que según la ley, la Comisión debe apoyarse en otras autoridades tratándose de desarrollar ciertas actividades y práctica de pruebas. Esto significa que el avance en el trámite de un expediente depende de la rapidez y eficacia en la gestión de organismos externos.

La forma prevista para asignar los expedientes entre los miembros de la Comisión de Investigación y Acusación es otro aspecto que traba la gestión. Según lo previsto por el reglamento del Congreso, el reparto debe hacerlo el presidente de la Comisión de Investigación y Acusación.

Problemas con el personal que integra la Comisión de Investigación y Acusación

La escasez de personal y la poca pericia de quienes integran la Comisión de Investigación y Acusación debilitan su gestión. Según lo previsto por la ley, la célula legislativa está compuesta por quince miembros. Nada se dice sobre la formación, experiencia o calidades que deben reunir los miembros que pertenezcan a esta célula legislativa.

La escasez del personal que debe llevar a cabo las investigaciones. En efecto, 15 personas no son un número suficiente para conocer de numerosos y bien intrincados expedientes.

A lo anterior se suma el hecho de que no existe suficiente personal que apoye técnicamente la labor. Cada miembro de la Comisión posee en promedio de dos a tres asistentes. Este número de personas puede resultar insuficiente para recibir las denuncias y realizar los trámites que se derivan de las investigaciones.

Los miembros que componen la Comisión de Investigación y Acusación, es la ausencia de la pericia suficiente para instruir los expedientes. Según lo previsto por la ley, la Comisión de Investigación y Acusación indaga por hechos que pueden constituir faltas disciplinarias, pero también conductas tipificadas por la ley penal.

Hoy no se requiere el diploma de abogado ni experiencia judicial de ningún tipo para conocer de las investigaciones. Este hecho puede dificultar las investigaciones, que indudablemente tienen un fuerte componente legal. En la comisión de delitos, la formación jurídica o la experiencia previa en el medio judicial serían deseables. La tendencia que recientemente ha tomado fuerza en el Congreso es nombrar a personas que tengan el diploma de abogado, como mínimo. Este hecho se deduce del análisis de la actual composición de la Comisión de Investigación y Acusación. Esta falta de pericia puede hacer que el trámite sea lento y la argumentación de las decisiones deficiente y altamente cuestionable.



El cruce de funciones de juzgamiento entre miembros de la Corte Suprema y del Congreso. En la práctica, la Corte Suprema de Justicia es la encargada de investigar y juzgar a los miembros del Congreso. Por su parte, este último conoce de las denuncias contra los primeros. Este `cruce¿ de funciones mella la independencia de la Comisión de Investigación y Acusación, que puede temer adelantar investigaciones contra los miembros de la Corte Suprema por temor a represalias.

Los inconvenientes descritos pueden ser causas eficientes de esta gestión ineficaz. Así, presento algunas cifras sobre el número de procesos conocidos y el estado en que se encuentran en la Comisión de Investigación y Acusación. La ausencia de información en el Congreso es uno de los mayores problemas para cualquier tipo de investigación que pretenda medir los resultados de su gestión.

Ante lo cual y en aras de la teoría de los pesos y contrapesos, se hace necesario fortalecer las competencias y funciones de la Comisión de Acusaciones, robusteciendo su estructura, composición, funcionamiento y facultades, para que pueda dar el ejemplo de que los aforados sí tienen controles en la ley y no son ruedas sueltas de total impunidad, por lo cual este proyecto no busca cosa diferente a agilizar y efectivizar de mejor forma el juicio y la investigación política que se les adelanta a los aforados y dé un concepto a la sociedad en general, de rectitud y responsabilidad.

V. Conveniencia

De acuerdo con estas consideraciones, esta iniciativa cumple con los mandatos consagrados en el ordenamiento jurídico constitucional, legal, jurisprudencial y de conveniencia, que permiten que una vez cumplido el trámite que la Carta Política y el Reglamento del Congreso determinan, se convierta en ley de la República.

VII. Proposición

Por las anteriores consideraciones, se propone a la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el texto propuesto del Proyecto de ley número 106 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992.*

Atentamente,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
FORMATO PDF**



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
ORGÁNICA NÚMERO 106 DE 2016 CÁMARA**

por medio de la cual se modifican los artículos 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º

El artículo 311 quedará así: *Composición.* Estará conformada por quince (15) miembros, elegidos por sistema del cociente electoral para un periodo de 4 años, que deberán poseer formación jurídica con calidad de abogados, con presupuesto anual para desarrollar la actividad investigativa, equivalente a 4.000 SMLMV, durante la totalidad de los periodos legislativos del año, sin que se presente suspensión de las actividades, con autonomía en sus decisiones y cumpliendo los principios constitucionales y legales de la actividad judicial e investigativa.

Artículo 2º

El artículo 312 quedará así:

¿Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten o remitan por competencia del Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Contraloría General de la República, la Oficina Anticorrupción de la Presidencia de la República o por los particulares contra los expresados funcionarios, que presten mérito para fundar en ella acusación ante el Senado¿.

Artículo 3º

El artículo 329 quedará así:

Denuncia contra altos funcionarios. La denuncia o la queja que se formule contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Magistrado de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, el miembro del Consejo Superior de la Judicatura, el Magistrado del Consejo de Estado o el Fiscal General de la Nación, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por indignidad, por mala conducta o por delitos comunes, se presentará por escrito o de forma verbal ante las autoridades antes indicadas, acompañado de prueba tan siquiera sumaria que tenga el denunciante o de la relación de las pruebas que deban practicarse y que respaldan la denuncia o queja.

Artículo 4º

El artículo 333 quedará así:



Auxiliares en la investigación. El Representante Investigador, en el ejercicio de su función, podrá solicitar la cooperación de los miembros de la Policía Judicial, del cuerpo técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación y de las demás autoridades que ejerzan funciones de esa índole.

Para tal fin, la Fiscalía General de la Nación comisionará una unidad de apoyo técnico permanente, la cual realizará esta colaboración, salvo en los casos donde el investigado fuera el Fiscal General de la Nación, en el cual dicha función será realizada por la Policía Nacional.

También podrá comisionar a Magistrados de las Salas Penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y a los Jueces para la práctica de pruebas, cuando lo estime conveniente, así como a los investigadores de la Fiscalía General de la Nación.

En la investigación de delitos comunes tendrá las mismas atribuciones, facultades y deberes que los Agentes de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 5°

El artículo 337 quedará así:

Principio de libertad del procesado. Durante la investigación de tipo penal rige el principio de libertad del procesado. Por eso no hay lugar a proferir medida de aseguramiento alguna contra él.

En las investigaciones de tipo disciplinario o fiscal, el representante investigador, en auto debidamente motivado y con el único fin de que el investigado no manipule u obstruya la investigación, podrá ordenar la separación temporal del cargo hasta por tres (3) meses del investigado por una única vez, donde practicará y realizará las pruebas necesarias, de forma rápida, ágil y celera, con las que pretenda esclarecer la conducta o las conductas disciplinarias o fiscales, auto que podrá ser recurrido ante la plenaria de la Cámara de Representantes.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
FORMATO PDF**