Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2017

Honorable Representante
TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad

Ref.: **INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 106 DE 2016 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LOS ARTICULOS 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 DE LA LEY 5 DE 1992".**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad a lo establecido en el artículo 150 de la ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito rindo informe de ponencia de archivo al proyecto de ley orgánica de la 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 de la Cámara de Representantes el 17 de agosto de 2016, publicado en la Gaceta del Congreso No. 631 de 2016 y es de autoría del Honorable Representante a la Cámara German Blanco Álvarez. El 4 de octubre se presentó informe de ponencia positiva de la cual dias después se solicitó su retiro y fue aceptado por la mesa de la Comisión Primera de la Cámara.

OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO:

El proyecto de ley tiene como objeto agilizar y efectivizar de mejor forma, el juicio y la investigación política que se les adelanta a los aforados, proporcionándole a la Comisión de Investigación y Acusaciones un concepto de rectitud y responsabilidad otorgándole las herramientas necesarias para su correcto funcionamiento y consta de 6 artículos, a saber:

Artículo 1:

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 4000 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 2°

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 Republica o por los particulares contra los expresados funcionarios, que presten mérito para fundar en ella acusación ante el Senado".

ARTÍCULO 3°

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 4

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 comisionara una unidad de apoyo técnico permanente la cual realizara 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.

II. 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 5 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 contra pesos, 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 si 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 le adelanta a los aforados y de un concepto a la sociedad en general, de rectitud y responsabilidad.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El autor justifica este proyecto aduciendo que "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 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 si 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 le adelanta a los aforados y de un concepto a la sociedad en general, de rectitud y responsabilidad".

IV. CONVENENCIA Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO.

Desafortunadamente el Ministerio de Hacienda no le da visto bueno a este proyecto, el documento que el Ministerio presento el 10 de noviembre a la Comisión Primera de la Cámara considera que: "*al respecto, el artículo 1 de la iniciativa establece:*

ARTÍCULO 1°

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 4000 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. (Subrayas fuera del texto)*

Sobre el particular, es necesario tener en cuenta que conforme a los artículos 151 y 352 de la Constitución Política la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y de ley de apropiaciones deberá estar contenida en la ley orgánica, a la cual se deberá sujetar el presupuesto de la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas.

En este sentido, los artículos 3 y 6 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establecen que el Presupuesto Nacional comprende la rama legislativa, cuyas apropiaciones estarán consignadas en el Presupuesto de gastos y de Ley de Apropiaciones, los cuales se encuentras contemplados en el Presupuesto General de la Nación, cuya preparación es resultado de un Sistema Presupuestal, en el cual cada uno de sus componentes tiene un responsable, un cronograma, instrucciones y supuestos para la formulación, presentación y aprobación del presupuesto. Teniendo en cuenta lo anterior, este Ministerio advierte que en este caso, el aparte subrayado es contrario a las normas orgánicas descritas y, por tal motivo, es inconstitucional.

De otra parte, el artículo 110 del estatuto Orgánico del Presupuesto consagra que las personas jurídicas de derecho público tienen capacidad para comprometer el gasto en desarrollo de las apropiaciones que les fueron asignadas, en virtud de la autonomía presupuestal que la Constitución y la Ley le confieren; por lo tanto, los

recursos previstos en esta iniciativa deberían estar previstos en la sección presupuestal de la Cámara de representantes.

Finalmente, es preciso señalar que el presupuesto anual de 4000 SMMLV o su equivalente $2.758 millones para el funcionamiento de la Comisión de Investigación y Acusación no se encuentre contemplado en el Marco Fiscal de mediano plazo ni en el marco de gasto del sector, lo que a su vez resulta contradictorio con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que establecen que todo proyecto de ley debe prever la fuente adicional o sustitutiva que financiará los gastos que proponen.

En razón de lo expuesto, esta cartera se abstiene de emitir concepto favorable respecto del aparte subrayado del artículo 4 del Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestarle q muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente" (Viceministra General Dra. María Ximena Cadena).

En vista del concepto emitido por el Ministerio de Hacienda que no garantiza los recursos permanentes que demanda la implementación de la ley propuesta, considero que el proyecto debe archivarse.
Por otro lado, considero que dada la inoperancia de la Comisión de Investigación y Acusaciones es innecesario tratar de hacer ese ajuste, y debe considerarse una opción diferente y más radical: convocar a todos los partidos políticos para llegar a un acuerdo consensuado con el fin de tramitar una reforma constitucional que permita la creación de un nuevo tribunal para que investigue y acuse a los aforados.

V. PROPOSICIÓN.

Por las anteriores consideraciones, se propone a la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, ARCHIVAR el Proyecto de Ley No. 106 de 2016 Cámara "**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LOS ARTICULOS 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 DE LA LEY 5 DE 1992".**

Atentamente,

_____

OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE
Coordinador Ponente