

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ DE 2008
CÁMARA**

“Por medio del cual se reforman los Juicios Especiales y se modifican algunos artículos de la Constitución Política”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El inciso segundo del artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales y le será permitido adelantar la instrucción de sumarios, juzgar delitos y sancionar, según sea la causa Constitucional encontrada.

Artículo 2º. El artículo 138 de la Constitución Política tendrá un Parágrafo que dice así:

PARAGRAFO: Cuando las circunstancias de un caso lo ameriten, previa decisión motivada del Representante Investigador o Senador Instructor aprobada en la Comisión respectiva, podrán habilitarse otros días para el ejercicio de la función judicial, sin sujeción a los períodos de receso Legislativo.

Artículo 3°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:

*ARTÍCULO 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, **el Vicepresidente**, contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del **Consejo Nacional Electoral** y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación, el **Procurador General de la Nación**, el **Contralor General de la República**, y el **Defensor del Pueblo**, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos. **Le corresponderá a la Comisión de Instrucción conocer y decidir sobre los desacatos en trámite incidental en relación con los anteriores Funcionarios, conforme a las disposiciones normativas vigentes para esta materia, consultando la decisión al Pleno del Senado como superior jerárquico.***

Artículo 4°. Se suprimen los numerales 3 y 4 del artículo 175 de la Constitución Política, y su numeral 2 quedará así:

ARTICULO 175. En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado **deberá imponer la pena o sanción, conforme con las Disposiciones penales o Disciplinarias según sea el asunto, y la sentencia será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos de los votos de los integrantes del Senado, y podrá ser apelada como segunda instancia ante el Congreso pleno.**

Artículo 5°. El artículo 178 numeral 3 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

*3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o quien haga sus veces, **al Vicepresidente**, a los Magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado, a los magistrados del **Consejo Nacional Electoral**, al Fiscal General de la Nación, al **Procurador General de la Nación**, al **Contralor General de la República**, y al **Defensor del Pueblo**.*

Artículo 6°. El Artículo 199 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 199. El Presidente y **Vicepresidente** de la República, durante el período para el que sea elegido, o quien se halla encargado de la Presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes.

Artículo 7°. Se suprime el numeral 2 del artículo 235 de la Constitución Política, y sus numerales 3 y 4 quedarán así:

ARTÍCULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso, excepto a los miembros integrantes de la Comisión de Investigación y acusación, y de la Comisión de Instrucción de Senado, por asuntos relacionados con el ejercicio investigativo y de juicio, y por las opiniones y votos emitidos en el mismo.

4. Juzgar previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los Ministros del Despacho, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, a los Embajadores y Jefes de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por hechos punibles que se les imputen.

Artículo 8°. Vigencia: El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones normativas que le sean contrarias

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los artículos 174 y 178 de la Constitución Política establecen una de las principales competencias del cuerpo legislativo: la función judicial que se ejerce respecto de la investigación y acusación de altos funcionarios del Estado. La competencia es expresa y taxativa y comprende al Presidente de la República o quien haga sus veces, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación.

La normativa constitucional es desarrollada por el Artículo 6° de la Ley 5 de 1992, que determina dentro de las funciones que le corresponden al Congreso de la República, la de “juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política”, como una condición garante del cumplimiento de las funciones conforme a la Constitución y la Ley, de forma que se alcance la plena responsabilidad en el ejercicio de las obligaciones jurídicas que se derivan de su doble calidad de servidores públicos y altos funcionarios del Estado.

La norma Constitucional establece el alcance de la competencia, limitándola a los cargos relacionados en forma expresa en la Carta Política. Sobre este tópico es necesario tener presente varias consideraciones que justifican la presente propuesta que amplía el ámbito de competencia funcional a otros “altos funcionarios” no previstos actualmente en la Carta Política.

En lo referente al control sobre altos servidores públicos, el contexto histórico tiene un espectro tan amplio que como la propia historia institucional colombiana. Las diferentes constituciones que han regido al país, sus reformas, así como las instituciones creadas a partir de ellas, han hecho que la competencia sobre el control del desempeño y buena fe de quienes dirigen altos cargos haya tenido múltiples variaciones. De ese modo, desde la creación del *Tribunal Superior* para asuntos de responsabilidad en el ejercicio de funciones (1817), los organismos que se han arrogado la función judicial y el alcance de esta han sufrido algunas alteraciones.

No solo el tema de competencias ha mostrado variaciones en el tiempo, también lo ha sido el tipo y número de funcionarios que deben ser vigilados y controlados por el órgano legislativo. Así entonces, en la historia política nacional, inicialmente se determinó la presunta responsabilidad para los cargos de Presidente, Vicepresidente y Ministros de la Alta Corte y Justicia, aspecto que fue modificado con la aparición de la Constitución de 1886 y sus reformas, así como en la Constitución Política de 1991, que a la luz de la coyuntura jurídica actual es objeto de permanente debate.

Desde la promulgación de la Constitución de 1886, los cargos objeto de investigación por parte del Congreso han presentado adiciones y supresiones. Por ejemplo, en el Acto Legislativo 01 de 1968, que modificó el artículo 102 de la Constitución Política, se estableció que la función judicial se aplicaría al Presidente, los Ministros del despacho, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado.

En los diálogos y la posterior codificación de la Carta Política de 1991, hubo una presunción general entre los constituyentes sobre la conveniencia de introducir a los Ministros del Despacho, debido a la vulnerabilidad política que significaba que únicamente la Cámara, a través de la creada Comisión de Acusaciones, pudiera utilizar las competencias judiciales como medios de chantaje. Ese debate iba a transcurrir al punto de separar el caso de los Ministros y relegar el control del ejercicio de su cargo en el Congreso en Pleno, mediante una figura jurídica distinta a la anteriormente empleada.

Otro aspecto que resultó relevante fue el cambio en la función acusadora que desde un principio había tenido el Procurador General de la Nación. Por más de veinte años, el jefe del Ministerio Público tuvo la misión de acusar y dar a conocer ante la Cámara de Representantes los casos que considerara pertinentes en cuanto al mal desempeño de los funcionarios, según lo establecido en el artículo 102 de la Constitución de 1886. Los constituyentes decidieron nombrar al Fiscal General de la Nación para que asumiera dicha función, lo cual dejó al Fiscal en una doble posición debido a que el mismo artículo 174 le daba la competencia al Congreso de conocer y juzgar sus prácticas anticonstitucionales.

En la actualidad, un cambio Constitucional para aumentar los altos cargos que, mediante un proceso bicameral conoce y acusa la Cámara de Representantes y el Senado de la República, no resulta de determinadas prácticas reformistas, obedece de alguna forma a la necesidad de transformación institucional que requiere el país.

Según la Corte Constitucional, las modificaciones de la Carta Política de 1991 ampliaron “el campo de acción del Congreso según las nuevas instituciones y de los nuevos servidores públicos que entraron a formar parte del aparato estatal desde 1991” (Sentencia no. C-198/94). Los cambios fueron, en suma, las consecuencias de una evolución institucional.

A pesar de ello, la Asamblea Constituyente no consideró en su momento la adición de altos cargos, que de acuerdo con sus funciones e importancia en entidades del Estado, también debían introducirse en la lista de funcionarios que conoce el Congreso para garantizar su función judicial. En la actualidad, la adición de cargos como el Vicepresidente, el Procurador General de la Nación y los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, se conciben como altos cargos que deben incluirse en el contenido del artículo 174 de la C.P.

Sobre el Procurador General de la Nación, la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer y juzgar sus actos, según el artículo 235 de la Constitución Política, no presume la imposibilidad de la Comisión de Investigación y Acusación, como instrumento de la Cámara de Representantes para asegurar el “cumplimiento de las funciones judiciales que la Carta le atribuyó a dicha Corporación conforme los artículos 331, 338 y 341 de la ley 5a. de 1992” (Sentencia C-222/96), de conocer y acusar ante el Senado su mala conducta, de modo que cumpla lo dispuesto en el artículo 178 numeral 3 de la C.P.

La figura del Vicepresidente, cuya transformación en cuanto a funciones y competencias ha hecho evidente el paso de un escueto cargo para substituir al Presidente de la República a un funcionario con tareas trascendentales en el desarrollo de lo público, justifica en gran parte su adición como un alto cargo que debe conocer Congreso en su apartado judicial, lo mismo sucede con los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, que hasta 1991 fue elevado a rango Constitucional, y que sin duda tiene una función trascendental en el desarrollo de la democracia nacional. Resulta claro entonces, que los cargos anteriores se adicionen al artículo 174 de la Constitución Política de Colombia en procura de dar coherencia y unidad al ordenamiento jurídico, que debe reflejar los requerimientos del balance de pesos y contrapesos que inspira la vida democrática contemporánea.

La facultad que la Constitución Política en su artículo 116 le dio al Congreso para ejercer determinadas funciones judiciales, es excepcional, así lo desarrolló la ley 5 de 1992 en su numeral 4 del artículo 6, ley orgánica mediante la cual está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, que indicó conforme a este precepto Constitucional, la Clase de función “excepcionalmente” para juzgar a los altos funcionarios del Estado por Responsabilidad política. Si la acción de excepcionar según el diccionario de la real academia Española significa excluir y no comprender, entonces es el legislador que en su sabia interpretación de la norma Constitucional puede llevar exclusivamente la instrucción de sumarios, investigando, acusando, y juzgando imponiendo pena, o sancionando, según sea la causa Constitucional encontrada, conforme con las Disposiciones penales o Disciplinarias según sea el asunto, no siendo necesario un seguimiento de causa ante la Corte suprema de Justicia, ni aún siendo instancia, toda vez que el Congreso Pleno sería la última instancia dentro de su exclusividad en su función Judicial.

Si bien es cierto que el artículo 234 de la Constitución Política señala que “La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria...” (Subrayado fuera de texto), también es cierto que existe una jurisdicción especial para los Funcionarios aforados Constitucionalmente, que se regula en el C.P.P en su Título III, Capítulos I y II, que trata del juicio especial ante el Congreso. Entonces no sería la Corte Suprema de Justicia la que llevaría un juicio especial, cuando su rango Constitucional es el de la jurisdicción ordinaria, siendo esta apreciación la que motiva en este Proyecto de Acto Legislativo eliminar el numeral 2 del artículo 235 de la Constitución Política.

De otro lado y en las circunstancias actuales, en el tema penal estaríamos hablando de dos procesos que se podrían dar: el que lleva el Congreso, y el que llevaría la Corte Suprema de Justicia en virtud del seguimiento de causa, que en realidad nunca, ni desde la vigencia de nuestra Actual Constitución Política ha ejercido su función Judicial por causa Constitucional en relación con los Funcionarios Aforados; Situación que sería tema de debate para interpretar que bajo esta circunstancia se estaría violando la Norma Constitucional del artículo 29 inciso 4 Debido proceso que aplica a toda clase de actuaciones judiciales (–NON BIS IDEM – que en materia penal significa que nadie puede ser procesado dos veces por los mismos hechos), y mal podría el legislativo en su función judicial declarar si hay mérito o no para el seguimiento de causa, cuando ya ha habido un proceso que penalmente inicia desde la diligencia de indagatoria en la investigación que reza el artículo 334 de la ley 5 de 1992. ¿Entonces para qué otro proceso de seguimiento de causa en la Corte Suprema de Justicia, cuando hay una instancia superior en el legislativo en su función judicial que es el Pleno del Congreso, quien podría decidir finalmente dentro de su función judicial exclusiva?.

¿Entonces para qué más dilaciones cuando existe el clamor Nacional para que los procesos que se siguen en el Congreso de la República tengan más celeridad?

Así las cosas, es evidente la diferencia que el legislador hace de las dos etapas en el juicio penal; la de la investigación y acusación, y la de juzgamiento con las garantías Constitucionales del debido proceso y de defensa, y por eso es que se propende por la guarda de su autonomía en tan especial función que podría verse como omitida al no juzgar con imposición de pena en el marco de su determinada y exclusiva función.

De igual forma quiso el constituyente, que el proceso disciplinario que se siga contra los funcionarios aforados en el Congreso de la República, fuera exclusivamente del Congreso, pues éste Constitucionalmente puede imponer como pena la destitución del empleo o la perdida absoluta de los derechos políticos; Así que, para este tipo de proceso y bajo la premisa de la exclusividad, no quiso que existiera seguimiento de causa para que luego le compitiera a la Procuraduría General de la nación aplicar la sanción respectiva. Respecto a los incidentes de desacato y como titulares del fuero Constitucional de los citados aforados, es obvio que no pueden ser procesados por la justicia ordinaria, como ya se argumentó anteriormente. Entonces debe ser del resorte Senatorial como juez Constitucional, avocar el conocimiento de los desacatos a través del trámite incidental para aquellos funcionarios, dentro del marco normativo del artículo 9º del Decreto 306 de 1992, "...cuando de acuerdo con la Constitución o la ley el funcionario que haya incumplido una orden proferida por el juez, solo puede ser sancionado por determinada autoridad pública (¿cuál), el juez (¿cuál juez?, pues el juez del aforado) remitirá a dicha autoridad copia de lo actuado para que ésta adopte la decisión que corresponda" (paréntesis fuera de texto).

Y de otro lado, si la Comisión de Investigación y Acusación no cuenta dentro de sus funciones la de sancionar, que es la consecuencia del desacato, entonces es obvio que le corresponde al Senado como juez natural imponer la sanción.

El Procurador General de la Nación se ha pronunciado oportunamente en el sentido de que el desacato no es una causa Constitucional, señalando en concepto allegado a la Comisión de Investigación y Acusación, que las causas Constitucionales no han sido desarrolladas por el legislador y se limitan al quebrantamiento de los deberes de buena conducta y rendimiento satisfactorio. Es por esto que nosotros como legisladores debemos encausar el desacato como una causa Constitucional, para poder hacer que los incidentes de desacato que no han podido ser materia de decisión, puedan decidirse a través del trámite incidental.

Por consiguiente, y por no estar desarrollado legalmente el tema del incidente de desacato, es que se ha presentado el choque de trenes entre las altas Cortes, por el no cumplimiento de las disposiciones tutelares argumentadas en consideraciones de amparo a los derechos. Entonces como instancia superior e inmediata para llenar este vacío Constitucional y legal, nosotros los legisladores que representamos el clamor Nacional, queremos a través de Acto Legislativo modificar el artículo 174 de la Constitución política introduciendo el desacato como causa Constitucional, y a su vez darle la competencia a la Comisión Instructora del Senado para que decida el asunto a través del trámite incidental, y no dejar que estas decisiones la tome la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instancia internacional donde ya existen varias demandas contra el Estado Colombiano por el no cumplimiento de las Tutelas.

Y por ultimo, debe observarse el señalamiento que hizo la Sentencia de la Corte Constitucional SU-062 de 2001 en el sentido de garantizar la inviolabilidad parlamentaria para que no se le adelante ningún proceso relacionado con sus decisiones investigativas.

Avm.