

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley 067 de 2016 Senado “mediante el cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación”

Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado mediante el cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación.	
Autor	Fiscal General de la Nación
Fecha de radicación	2 de agosto de 2016
Estado actual	Pendiente ponencia de primer debate en Cámara
Referencia	Concepto Número 16.25

El análisis del proyecto de ley se realizó sobre el texto radicado en Senado por el Señor Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez, el día 2 de agosto del año en curso.

1

1. Objeto, contenido y alcance del Proyecto de Ley

Este proyecto de ley, junto a los proyectos de ley 066 de 2016 Senado y 067 de 2016 Senado, todos de iniciativa de la Fiscalía General de la Nación, pretende crear instituciones que hagan más transparente e imparcial el ejercicio de la función del ente acusador, y aun cuando habrían podido integrarse en uno solo, se optó por mantener su división con el fin de asegurar una mayor discusión de los temas.

El proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, con tres artículos, pretende fortalecer el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación, para lo cual propone que la Corte Suprema de Justicia nombre al Jefe de Control Interno del órgano titular de la acción penal, y modificar las funciones del Fiscal General con la obligación de presentar ante la misma Corte y dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización de cada año de gestión, un informe general de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las funciones constitucional y legalmente asignadas a la Entidad.

2. Observaciones político-criminales en relación con el Proyecto de Ley

2.1. La finalidad del proyecto

En la exposición de motivos del proyecto se señala como uno de sus fundamentos que “es fundamental que todas las actuaciones del aparato estatal y particularmente el aparato judicial estén regidas por el principio de transparencia. La legitimidad democrática radica en parte en el respeto de este principio, y en la existencia de mecanismos ciertos y herramientas concretas que atiendan a este imperativo” y con base en esta premisa se defiende la reforma, para asegurar que las medidas propuestas busquen una mayor legitimidad institucional y establecer la posibilidad de fiscalización de los actos de la entidad y como forma de hacer efectivo el “equilibrio material de los poderes”.

El texto de este proyecto, así como de los proyectos 065 y 066 de 2016 Senado, ciertamente se construye con miras a separar las funciones del fiscal ad hoc, del fiscal interino y del jefe de control interno de la entidad, de las directrices e influencias del Fiscal General de la Nación, en la medida en la que el primero será una persona totalmente independiente del jefe de la entidad al ser escogido y elegido por el Presidente de la República; el segundo con un procedimiento similar al constitucionalmente ordinario para que, ante recusaciones e impedimentos del Fiscal General se nombren fiscales ad hoc para que lleven adelante el proceso, y el tercero, confiando la designación del jefe de control interno a la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio independiente de la designación y elección.

2

La Fiscalía General de la Nación, en efecto, ha destacado que la designación del fiscal ad hoc, en lugar de que el Vicefiscal asuma la dirección de una investigación en la que el jefe de la entidad se declare impedido o sea recusado con éxito, amplía las garantías de independencia y autonomía que deben otorgarse a todo investigado en un Estado de derecho, pues así se garantiza en mejor forma, la total imparcialidad de las decisiones que corresponden, con la reforma, a un funcionario distinto que no tenga relación jerárquica con el Fiscal General y que además, este no haya intervenido en su designación ni pueda disponer su separación del cargo.

En estas condiciones, para el Consejo cada uno de los proyectos constituye el desarrollo de aspectos específicos de la política criminal del Estado, tales como la imparcialidad, transparencia e independencia judicial y la garantía del debido proceso, de forma que puede afirmarse que las tres iniciativas, que comparten los fines dichos, tienen propósitos loables, lo que no significa, sin embargo, que por ello resulten exentos de críticas o que todas sus disposiciones sean convenientes.

2.2. La iniciativa legislativa del Fiscal General de la Nación

El Consejo Superior de Política Criminal discutió sobre la posibilidad de que el Fiscal General de la Nación tuviese iniciativa para proponer las reformas contenidas en los proyectos que se estudian, básicamente porque encuentra que de acuerdo con el artículo 249 de la Constitución Política, “la Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley”, de forma que la estructura de la entidad, según lo dispone el artículo 150, corresponde al Congreso de la República y que de acuerdo con el artículo 156 ibidem, el Fiscal General de la Nación o la entidad que dirige no se encuentran dentro de las autoridades a las que se reconoce “la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones”, de forma que los proyectos, en cuanto se refieren a la estructura de la entidad, deberían ser de iniciativa del Congreso de la República.

Sin embargo, también encuentra el Consejo que el artículo 251, numeral 4, asigna al Fiscal General de la Nación la función de “Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto”, norma que tuvo como fundamento la entidad para elaborar y presentar, motu proprio, los proyectos de ley.

3

Ante esta situación, entonces, surge la pregunta por la posibilidad de reconocer iniciativa legislativa al Fiscal General de la Nación en asuntos que, en principio, no pertenecen estrictamente a la esfera de la política criminal. Para dilucidar el asunto, el Consejo se basó esencialmente en el contenido de la Sentencia C-646/01 en donde la Corte Constitucional, bajo la ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, si bien no definió qué es la política criminal, sí determinó los asuntos relacionados con ella, entre los cuales mencionó las leyes que “fijan criterios para descongestionar los despachos judiciales y lograr mayor eficacia y eficiencia en la administración de justicia”.

En este sentido, entonces, se asume que el contenido de los proyectos de ley que se analizaron, específicamente el 065 y 066 de 2016 Senado, desarrollan normas que permiten atribuir la investigación de un delito a un funcionario escogido de acuerdo con el procedimiento constitucional establecido (una particular adscripción de competencia), y además fijan criterios para lograr la mayor eficacia y eficiencia en la administración de justicia, en la medida en que, la designación de funcionarios que no pertenecen a la entidad pretenden asegurar una función más expedita y correcta, al tiempo que las normas propuestas buscan ampliar las garantías judiciales para el procesado.

Bajo estas premisas, el Consejo Superior de Política Criminal determinó, finalmente, que las reformas referidas a la estructura de la Fiscalía General de la Nación se refieren también a la forma como se ejercen las funciones que se

encomiendan a la entidad y a la aplicación de estrategias de política criminal en sentido amplio, por lo cual los proyectos se encuentran relacionadas con la política criminal del Estado, razón por la que no es posible negar la adecuación de la iniciativa a las normas constitucionales.

2.3. El nombramiento del jefe de control interno

También amparado en los principios de independencia y transparencia, se propone que el Jefe de control interno de la Fiscalía General de la Nación sea designado por la Corte Suprema de Justicia.

En lo que se refiere a la reforma de dicha designación, es preciso anotar que la Constitución Política regula la función pública en todas sus ramas y dispone que todos los servidores públicos deben cumplir las atribuciones y actividades “detalladas en ley o reglamento”, funciones que se juran cumplir junto con la defensa de la Constitución y el estricto cumplimiento de los deberes que le incumben¹, lo que hace exigible por las vías correspondientes –penal, disciplinaria y contencioso administrativa- la responsabilidad por el desvío de poder o por la parcialidad de sus decisiones.

Según este principio, los jefes de control interno de cada una de las entidades del Estado, independientemente de su origen burocrático, tienen el deber de adelantar adecuadamente su función, con independencia de las directrices o intereses del jefe de la institución porque, aun cuando sean designados por este, es la ley la que les impone los deberes de adelantar el control interno que, como actividad técnica y regulada, les fija ciertas cargas, análisis y formas de presentar las recomendaciones y correcciones que deben implementarse en la entidad a la cual presta sus servicios.

Téngase en cuenta, además, que el control interno es una actividad técnica que la Constitución ha ordenado implementar en todas las instituciones del Estado² y se ha desarrollado a través de principios y reglas rígidos que garantizan que la función se desempeñe de acuerdo con altos estándares de transparencia, lo que haría innecesario modificar la designación del funcionario encargado del control interno de la Fiscalía General de la Nación, so pretexto de que su función sea imparcial, independiente y transparente, apartándose de la forma como se configura, para las demás entidades, el control interno.

¹ Artículo 122 constitucional.

² Artículo 209 de la Constitución Política.

3. Conclusión

Esta propuesta es inconveniente, básicamente por tres razones: (i) desestructura la concepción general del control interno, que de acuerdo con la norma constitucional corresponde hacer a todas las entidades del Estado, y que según se ha desarrollado, se cumple a través de organismos de su propia estructura y designados por el jefe de la entidad correspondiente, (ii) la carga adicional que se impone a la Corte Suprema de Justicia en el nombramiento de funcionarios del Estado, lo que resulta inconveniente porque aparta a este alto Tribunal de sus cargas judiciales que son su razón de ser; iii) la presentación de un informe del Jefe de control interno a la Corte no tiene efectos reales en el funcionamiento de la Fiscalía y en la aplicación de posibles correctivos³.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Marcela Abadía Cubillos

Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal

5

Elaboró: Iván González Amado, DPCP/MJD - Secretaría Técnica
Aprobó: Comité Técnico del CSPC
Consejo Superior de Política Criminal

³ Al respecto, la Fiscalía General de la Nación como autor del presente proyecto, indica que el informe se complementa con el que rinde el Fiscal General, que supone una “rendición de cuentas”, sobre el manejo de bienes, recursos y fondos asignados, así como el avance de su gestión. Asimismo, considera que se genera un espacio de construcción, interacción y retroalimentación de las actividades propias de la Fiscalía y una articulación con la Corte Suprema de Justicia.