

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al proyecto de Ley Orgánica número 137 de 2017 Senado “Por medio de la cual se crea la Comisión Legal de Aforados”

Proyecto de Ley Orgánica número 137 de 2017 Senado “por medio de la cual se crea la Comisión Legal de Aforados”	
Autor	Senador Roy Barreras
Fecha de Presentación	27 de septiembre de 2017
Estado	Pendiente de primer debate
Referencia	Concepto 05.2018

El día 24 de octubre de 2017, en sesión ordinaria del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, se llevó a cabo la discusión del Proyecto Ley Orgánica número 137 de 2017 Senado “Por medio de la cual se crea la Comisión Legal de Aforados”, con base en el texto radicado en el Senado de la República el 27 de septiembre de 2017.

1

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

1. Objeto y contenido del Proyecto de Ley

De acuerdo con lo establecido en el artículo primero del proyecto de ley, su objeto es crear la Comisión Legal de Aforados al interior de la Cámara de Representantes, que conocerá de las denuncias y quejas que se presenten contra los funcionarios que trata el artículo 174¹ de la Constitución Política, así como contra los magistrados de la Jurisdicción Especial de Paz.

¹ Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra 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, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

Este Proyecto de Ley Orgánica está compuesto por cuatro (4) artículos, incluido el de vigencia y derogatoria:

- El artículo 1º contiene su objeto ya mencionado.
- El artículo 2º establece quienes conformarán la Comisión Legal de Aforados, compuesta por cinco miembros, elegidos por la plenaria del Congreso de la República de una lista presentada por una comisión accidental designada por las Mesas Directivas del Senado y la Cámara.
- El artículo 3º establece la competencia de la Comisión y el procedimiento que se deberá cumplir ante la Cámara de Representantes y el Senado de la República.
- El artículo 4º dispone que la ley regirá a partir del momento de su promulgación derogando todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente los artículos 311, 312, 327 y 328 de la Ley 5ª de 1992.

2. Observaciones político-criminales al Proyecto de Ley bajo examen.

En términos generales, el Consejo Superior de Política Criminal advierte que el Proyecto de Ley bajo estudio es inconveniente, de conformidad con los presupuestos que a continuación se indican:

1. No existe sustento jurídico ni empírico para la creación de la Comisión Legal de Aforados.
2. Al momento de determinar los requisitos de nombramiento de los miembros de la Comisión Legal de Aforados, se incurre en una ambigüedad.
3. Existe una posible desigualdad para la postulación de los miembros de la Comisión Legal de Aforados.

2.1. Falta de soporte jurídico y evidencia empírica para la creación de la Comisión Legal de Aforados.

El Consejo Superior de Política Criminal considera que el proyecto de ley bajo estudio adolece de soportes técnicos, jurídicos científicos, empíricos y de costos, que demuestren o arrojen luz sobre la necesidad de la creación de la Comisión Legal de Aforados.

La exposición de motivos se limita a señalar que desde la entrada en vigencia de la Ley 5ª de 1992, ante la Comisión de Investigación y Acusación, se han presentado

3.497 denuncias, de las cuales 1.957 fueron archivadas, otras 1.538 no han tenido avance, y en sólo un caso hubo acusación². Estas cifras, que podrían eventualmente servir de fundamento para la eliminación de la Comisión debido a su ineficiencia, no justifican la necesidad de crear otra entidad que la supla sin hacer el análisis correspondiente a la eficiencia que podría tener la nueva entidad, a partir de elementos objetivos que permitan concluir si las nuevas condiciones mejorarán el rendimiento –en cifras absolutas- de las funciones de investigación y acusación.

Adicionalmente, presentar cifras sobre la cantidad de denuncias recibidas, el archivo de algunas, la culminación de otra y la inactividad de una gran parte, no dice nada acerca de la forma como la Comisión está cumpliendo sus funciones, en tanto que no se puede conocer, a partir de estos datos, cuántas denuncias son improcedentes; cuáles de ellas no son de competencia de la entidad; qué factores inciden en la inactividad, y demás factores que pueden determinar que la situación, cuantitativamente vista representa la realidad.

Aunado a lo anterior, se menciona en la exposición de motivos, igualmente, que *“una de las principales motivaciones de esta reforma es permitir que quienes se dediquen a esa importante función³, tengan una dedicación exclusiva a la misma”*, no obstante, el Proyecto se limita a hacer esta afirmación indefinida, sin contrastarla con evidencia que ciertamente demuestre técnica o empíricamente que la falta de dedicación exclusiva de los miembros de la Comisión de Investigación y Acusación es la responsable de su ineficiencia.

A este respecto, un examen plano de las cifras controvierte el argumento, si se tiene en cuenta que desde entrada en vigencia la Ley 5ª de 1992⁴, a la fecha de radicación del Proyecto de Ley -27 de septiembre del año en curso- se presentaron 3.497 denuncias o quejas, es decir, en promedio 140 denuncias o quejas por año. Si esta cantidad se reparte equitativamente entre los 15 miembros que actualmente conforman la Comisión de Investigación y Acusación de conformidad con lo reglado en el artículo 311 de la Ley 5ª de 1992, correspondería 9 denuncias por miembro de la comisión, al año, de forma que no se advierte una cifra exorbitante en

² Se precisa por parte del Consejo Superior de Política Criminal, que atendiendo a las cifras que se mencionan en la exposición de motivos del proyecto de ley orgánica, hace falta información sobre dos denuncias o quejas presentadas.

³ Se entiende por parte del Consejo Superior de Política Criminal, que la función acá aludida es la conocer de las denuncias y quejas que se presentan contra los funcionarios indicados en el artículo 174 de la Constitución Política.

⁴ Publicada en el Diario Oficial 40.483 de 18 de julio de 1992.

comparación con los asuntos que debe despachar un funcionario de la administración de justicia, aun considerando que los miembros de la Comisión de Investigación y Acusación tienen que cumplir su principal misión legislativa.

Para apoyar la tesis de la iniciativa legislativa, por otra parte, se requeriría hacer un estudio concreto sobre la cantidad de funcionarios que se requieren para atender tanto la carga actual como la futura de procesos, considerando la dedicación exclusiva de los integrantes de la Comisión propuesta.

En la exposición de motivos tampoco se incluye un estudio, siquiera aproximado, de los costos que representa la configuración, selección de los funcionarios y puesta en marcha de la Comisión de Aforados, cálculo que debería soportar una iniciativa de este tipo, en la medida en que, de acuerdo con los lineamientos de política criminal que se han venido teniendo como parámetro para determinar la conveniencia de las leyes, se considera de vital importancia que los instrumentos de política criminal cuenten con las apropiaciones presupuestales necesarias para su desarrollo y no queden en la simple declaración de buenas intenciones que en nada contribuirán a los propósitos perseguidos.

4

En este orden de ideas, considera el Consejo Superior de Política Criminal que no se encuentra evidenciada la necesidad de creación de la Comisión Legal de Aforados ni los costos que ellos representaría para el erario, por lo que no resulta conveniente continuar con el trámite de la iniciativa legislativa en estas condiciones.

2.2. Falta de requisitos exigidos a los miembros de la Comisión Legal de Aforados.

Llama la atención del Consejo Superior de Política Criminal que para la elección de los miembros de la Comisión Legal de Aforados no se exija requisito alguno para su postulación y nombramiento, más allá de su condición de abogados egresados de las universidades del país que tengan acreditación de alta calidad. No se requiere, por ejemplo, experiencia en las labores de investigación o acusación penal; tampoco el ejercicio de la docencia en las áreas que serán objeto de su dedicación profesional, y ni siquiera la carencia de antecedentes penales, disciplinarios o fiscales.

Por otro lado, en el Proyecto de Ley no se describe si los miembros de la Comisión Legal de Aforados recibirán salario u honorarios por la función desempeñada, lo

que, en el evento de que así sea, no permite determinar de dónde saldrán los recursos presupuestales para ese pago, lo que genera, y se reitera, un gasto al fisco que no estaría contemplado y se desconocería el principio de legalidad del gasto.

Más allá de estas consideraciones, se observa que el artículo 178 de la Constitución Política, en su numeral tercero, establece como función de la Cámara de Representantes la de *“acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, 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 y al Fiscal General de la Nación”*, con lo que corresponde a la Corporación a través de las reglas jurídicas que se determinen, el ejercicio de esta facultad.

Sin presentar el proyecto una reforma específica a las normas constitucionales y legales que regulan la función de la Cámara, se propone la creación de la nueva Comisión que, al parecer estará integrada por profesionales del derecho que no integran la Cámara de Representantes como órgano de representación política de los ciudadanos, de donde surge una causal de inconstitucionalidad de la propuesta, al entregar a un órgano extraño, la función que está encomendada por la Constitución, a un ente específico dentro de la estructura del control de los poderes del Estado.

2.3. Posibilidad de infracción al principio de igualdad en la selección y escogencia de los miembros de la Comisión Legal de Aforados

Finalmente, se resalta que tal y como está contemplado en el artículo segundo (2º) de la propuesta, sólo podrán postularse para integrar la lista de candidatos a la Comisión aquellos profesionales del derecho que provengan de universidades que tengan acreditación de alta calidad en sus facultades de derecho, lo que implica que aquellas que se encuentran en situación diversa, quedarán excluidas de la posibilidad de postular candidatos para integrar la Comisión, enviándose un mensaje a la sociedad colombiana de que aquellas universidades que no cuentan con la certificación exigida en este Proyecto serían, por así decirlo, de segunda categoría, es decir, que no poseen los conocimientos necesarios y adecuados para poder postular algún abogado o abogada que cumpla la función prevista en la ley.

Así las cosas, considera el Consejo Superior de Política Criminal que dentro del marco del Estado Social de Derecho que tiene actualmente la República de Colombia, no es dable que el mismo legislador cree criterios de desigualdad en el seno de la democracia.

3. Conclusión

Atendidas las observaciones anotadas, el Consejo Superior de Política Criminal emite concepto desfavorable a la iniciativa legislativa analizada, por cuanto no resultan plausibles los argumentos que sustentan el Proyecto de Ley que permitan suponer la necesidad de crear una Comisión Legal de Aforados.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Marcela Abadía Cubillos

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

6

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal