REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XX - Nº 249 Bogotá, D. C., miércoles, 11 de mayo de 2011 EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 216 DE 2011 CÁMARA

por el cual se reforma la Constitución Política.

Doctor

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 216 de 2011 Cámara,** *por el cual se reforma la Constitución Política.*

Síntesis del proyecto

El proyecto de acto legislativo aprobado en primer debate por la Comisión Primera de la honorable Cámara pretende modificar los artículos 235, 250 y 251 de la Constitución Política de Colombia, así:

Artículo 1°. El numeral 4 del artículo 235 de la Constitución Nacional quedará así:

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

(…)

4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, 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, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

Artículo 2°. El artículo 250 de la Constitución Nacional tendrá un parágrafo 2° del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. En los casos de delitos menores, la acción penal podrá ser ejercida por la víctima o por autoridades que cumplan funciones de Policía Judicial, en los términos y condiciones que señale la ley. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma prevalente.

Artículo 3°. El numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Nacional quedará así:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, directamente o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Trámite del proyecto

Origen: Congreso de la República.

Representantes Autores: Carlos Arturo Correa Mojica, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Camilo Andrés Abril Jaimes, Miguel Gómez Martínez, Carlos Germán Navas Talero, Alfonso Prada Gil, Rubén Darío Rodríguez Góngora, Juan Carlos Salazar Uribe, Germán Varón Cotrino y Jorge Enrique Rozo Rodríguez.

Ponentes para Primer Debate: Fueron designados ponentes para primer debate ante la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, los honorables Representantes Carlos Arturo Correa Mojica (Coordinador), Gustavo Hernán Puentes Díaz (Coordinador), Camilo Andrés Abril

Jaimes, Miguel Gómez Martínez, Carlos Germán Navas Talero, Alfonso Prada Gil, Rubén Darío Rodríguez Góngora, Juan Carlos Salazar Uribe, Germán Varón Cotrino y Jorge Enrique Rozo Rodríguez.

El Proyecto de Acto Legislativo inicialmente presentado pretendía la modificación del artículo 250 de la Constitución Nacional. Sin embargo, además de la modificación a este artículo, se incluyeron vía proposición la modificación del numeral 4 del artículo 235 y el numeral 1 del artículo 251 del mismo texto superior.

Ponentes para Segundo Debate: Fueron designados ponentes para segundo debate ante la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, los mismos ponentes ya referidos con adición del honorable Representante Carlos Edward Osorio Aguiar.

Estructura del proyecto aprobado en primer debate

El Proyecto de Acto Legislativo aprobado en primer debate por la Comisión Primera de la honorable Cámara consta de cuatro artículos:

Artículo 1°.	Se permite que además del Fiscal General de la Nación también los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia puedan presentar acusaciones ante este ente con respecto a los Ministros del Despacho, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; los Directores de los Departamentos Administrativos, el Contralor General de la República, los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales y los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.
Artículo 2°.	Establece que la acción penal también podrá ser ejercida por la víctima o por las autoridades administrativas en los casos y condiciones que determine la ley.
Artículo 3°.	Establece que el Fiscal General de la Nación también podrá investigar y acusar por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.
Artículo 4°.	Establece que la presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su expedición.

Comentarios de los ponentes

A. COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 235 Y 251 DE LA CONSTITUCIÓN (artículos 1° y 3° del texto aprobado en Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes).

De conformidad con el artículo 235 numeral 4, en concordancia con el 251 numeral 1 de la Constitución Política, el Fiscal General de la Nación tiene la función especial de investigar y acusar a los siguientes altos servidores del Estado:

– Ministros del Despacho

– Procurador General de la Nación

– Defensor del Pueblo

– Agentes del Ministerio Público ante la Corte, el Consejo de Estado y los Tribunales

– Directores de Departamentos Administrativos

– Contralor General de la República

– Embajadores y jefes de misión diplomática o consular

– Gobernadores

– Magistrados de Tribunales

– Generales y Almirantes de la Fuerza Pública

Como se indica en la Sentencia C-472 de octubre 20 de 1994, emanada de la Corte Constitucional (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), el espíritu del Constituyente de 1991 no fue el de que las funciones que se encuentran en cabeza del Fiscal General de la Nación pudiesen ser delegadas en sus subalternos, sino, justamente todo lo contrario: que las atribuciones contempladas en el artículo 251 fueran asumidas y ejecutadas exclusivamente por el Fiscal General de la Nación.

Sin embargo, desde la entrada en funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, en julio de 1992, se planteó la dificultad para el Fiscal General de la Nación de asumir directa y personalmente el conocimiento de las –para entonces ya numerosas– investigaciones contra aforados constitucionales, dadas las múltiples responsabilidades que, conforme a la Constitución Política y la ley (Código de Procedimiento Penal y Estatuto Orgánico de la Fiscalía) le corresponde asumir como jefe de la entidad, no solo respecto de la dirección, coordinación y control de la actividad investigativa y acusatoria propia de la Fiscalía, sino también del ejercicio de las funciones de orden administrativo y de representación que tiene asignadas.

Por este motivo, el primer titular de este cargo, doctor Gustavo de Greiff Restrepo, profirió la Resolución 099 de 1992, por la cual delegó en los Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia la facultad de investigar y acusar a dichos funcionarios. No obstante, el Consejo de Estado, mediante providencia de 23 de noviembre de 1993, decretó la nulidad de dicho acto administrativo, por considerar que entrañaba una indebida delegación de funciones.

Con el fin de subsanar la situación que entonces se creó, en el artículo 17 de la Ley 81 de 1993 se incluyó una norma sobre competencia que señalaba como atribución del Fiscal General de la Nación: "1. *Investigar, calificar y acusar, si a ello hubiere lugar, directamente* ***o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia****, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional con las excepciones previstas en la Constitución*". No obstante, la Corte Constitucional declaró inexequible el aparte subrayado, en la Sentencia C-472 de octubre 20 de 1994 antes citada, por considerar que dicha competencia constitucional era privativa del Fiscal General de la Nación e indelegable. Empero, advirtió que el Fiscal General de la Nación podía comisionar –que no delegar– a los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, "*para la práctica de*

todas las actuaciones procesales distintas a la calificación y a las subsecuentes de formular acusación o abstenerse de hacerlo".

Con fundamento en la anterior precisión de la Corte Constitucional, el Fiscal General de la Nación (Alfonso Valdivieso Sarmiento) expidió la Resolución 0-2482 de noviembre 8 de 1994, mediante la cual comisionó por vía general a los fiscales ante la Corte Suprema de Justicia, para que bajo la dirección y vigilancia de su despacho, adelantaran la actuación correspondiente a la investigación previa y, según el caso, profirieran resolución inhibitoria o apertura de instrucción y clausura de la investigación y participaran en la fase del juicio, en los procesos seguidos contra altos funcionarios que gozan de fuero constitucional. El Fiscal General de la Nación, por su parte, calificaría las investigaciones en su modalidad de acusación y preclusión.

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante auto de abril 20 de 1995, se opuso a este tipo de comisiones genéricas y abstractas, argumentando que las comisiones así otorgadas suponían en realidad la delegación de atribuciones constitucionales del Fiscal General de la Nación.

Sobre el mismo tema se produjeron los fallos de la Corte Constitucional T-348 de 1995 y C-037 de 1996, esta última respecto del artículo 23-2 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia) que nuevamente previó la facultad del Fiscal de delegar en los Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia, las funciones contempladas en el artículo 251-1 de la Carta. La Corte Constitucional reiteró que dichas atribuciones revisten el carácter de indelegables, sin perjuicio de que el Fiscal General pueda comisionar en cada caso o negocio concreto para el ejercicio de algunas de ellas, lo cual incluye la asistencia del comisionado a las audiencias.

Posteriormente, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en providencia de julio 25 de 1996 (Rad. 11.738), hizo una interpretación restrictiva de la facultad del Fiscal General de la Nación de comisionar en los procesos contra aforados constitucionales, limitándola a la práctica de pruebas y diligencias que no pudieran adelantar directamente, en un proceso determinado. Postura que flexibilizó en auto de agosto 28 del mismo año, al permitir que los Fiscales ante la Corte pudieran ser comisionados por el Fiscal General de la Nación para adoptar determinadas decisiones en los procesos contra aforados constitucionales, como comisionar para abrir investigación penal, siempre que ello se produjera bajo la inmediata dirección, conocimiento y juicio del Fiscal General y la comisión fuera específica y limitada en el tiempo.

Como consecuencia de las decisiones antes mencionadas, el Fiscal General de la Nación procedió a decretar la nulidad de múltiples actuaciones realizadas por los Fiscales ante la Corte en procesos seguidos contra aforados constitucionales, con fundamento en la Resolución 02482 de noviembre 8 de 1994. Pero los Fiscales Delegados ante la Corte empezaron a ser comisionados por el Fiscal General de la Nación, en forma específica, para dictar resoluciones inhibitorias. Así ocurrió durante varios años, con la oposición del Ministerio Público, organismo que insistía en que ello suponía una forma de delegación de las atribuciones radicadas constitucionalmente en cabeza del Fiscal General de la Nación. No obstante, con el cambio de Fiscal en 2001, dichas comisiones no se siguieron confiriendo. Desde entonces, los Fiscales ante la Corte solo son comisionados en procesos contra altos funcionarios amparados con fuero constitucional, regidos por la Ley 600 de 2000, para la práctica de pruebas y diligencias, como también para intervenir en la fase del juicio ante la Corte Suprema de Justicia.

Con la entrada en vigencia del sistema penal de tendencia acusatoria (Ley 906 de 2004), el Fiscal General de la Nación empezó a asignar a los Fiscales Delegados ante la Corte las investigaciones y la intervención en los procesos calificados con fuero constitucional, para que elaboraran el programa metodológico, libraran las órdenes de Policía Judicial y realizaran las demás actividades de investigación a que hubiere lugar conforme al artículo 207 de la mencionada ley.

Para el efecto profirió la Resolución 0-3643 de octubre 4 de 2005, en la cual decidió: "*El Fiscal General de la Nación, asignará específicamente, las investigaciones y la intervención en los procesos calificados con fuero constitucional, en cada uno de los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, según la necesidad y las circunstancias del caso*".

La resolución antes mencionada se fundó, entre otras, en las siguientes consideraciones:

"*El numeral 1, artículo 251 de la Norma Superior concede al aforado constitucional una garantía a su debido proceso: que sea investigado y acusado, especialmente, por el Fiscal General de la Nación.*

"Ahora, lo 'especial' no es lo único, ni lo exclusivo, pero sí algo que se diferencia de lo general. Lo 'especial' se entiende fácilmente como paradigma. En este sentido natural y obvio, la figura del Fiscal General de la Nación, para efectos de su actuación en el sistema acusatorio penal, que requiere la constante presencia de la parte en las múltiples y complejas diligencias de cada caso y de muchos casos como son los que a este respecto señala el volumen de asuntos, se debe entender como paradigma que garantiza idoneidad, imparcialidad y eficiencia que, en últimas, es la vocación finalística del precepto constitucional en cuestión.

"No cabe duda que los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia ostentan las mismas calidades exigidas, constitucional y legalmente, al Fiscal General de la Nación y a sus propios pares, que son los Magistrados ante los cuales actúan. Dada la refinada especialización que poseen en el área de la justicia penal, estos fiscales delegados

se identifican sustancialmente con el paradigma para garantizar idoneidad, imparcialidad y eficiencia que, en últimas, es la vocación finalística del precepto constitucional en cuestión".

Sin embargo, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia se opuso a estas asignaciones por considerar que se trataba de una forma de delegación indebida de funciones que la Constitución Política radica de manera privativa en el Fiscal General de la Nación, en cuanto se refiere a la investigación de aforados constitucional. Así lo hizo en providencia de 31 de octubre de 2007 (Radicado 28445) –en similar sentido lo hizo en providencia de diciembre 11 de 2007 (Rad. 27663)–, en la cual declaró la nulidad de lo actuado desde la orden misma que impartió el Fiscal General de la Nación a su Delegado, para que elaborara el programa metodológico e impartiera las órdenes respectivas para darle cumplimiento. Al respecto sostuvo:

"(...) tratándose de competencia exclusiva y excluyente del Fiscal General de la Nación 'investigar' a las personas amparadas por fuero constitucional, natural se ofrece que sea él quien imparta las directrices a seguir para confirmar o descartar si debe ejercer la acción penal contra el aforado ante la Corte Suprema de Justicia.

"Su labor, entonces, no puede restringirse a concurrir personalmente a las audiencias propias en que ha de activarse la jurisdicción o aquellas donde se defina la responsabilidad penal del acusado, sino que debe involucrar, además, su especial atención, dirección y control y coordinación de las labores investigativas, con miras a realizar la función que en esta materia ha sido deferida de manera especial por el constituyente primario".

Como consecuencia del pronunciamiento de la Sala Penal de la Corte se dejaron sin efecto y debieron rehacerse múltiples actuaciones realizadas por Fiscales ante la Corte en casos de competencia del Fiscal General de la Nación.

En la actualidad, en los casos regidos por el procedimiento penal acusatorio, los Fiscales ante la Corte actúan como Fiscales de apoyo de la Fiscal General en la elaboración de programas metodológicos y órdenes de Policía Judicial, en la dirección de investigaciones y en la sustentación de sus alegaciones en las audiencias que se realizan ante la Corte y los tribunales, conforme a lo señalado en el artículo 114, parágrafo de la Ley 906 de 2004.

La congestión de procesos a cargo de la Fiscal General de la Nación (según el anexo estadístico, a 23 de marzo de 2001 cursaban en su despacho 1140 actuaciones), así como la exigencia de dirigir, coordinar y controlar las labores investigativas en dichos asuntos, pero también de concurrir personalmente a múltiples y complejas audiencias que surten en procesos que se rigen por el sistema acusatorio penal, imponen la necesidad de buscar una solución definitiva a esta problemática. Ciertamente, la realidad indica que la Fiscal General se encuentra ante la imposibilidad física de asumir directa y personalmente dichos procesos, cuyo número aumenta día tras día. Permitir que la situación continúe así traería como consecuencia la impunidad en muchos procesos contra altos servidores del Estado con fuero constitucional, que no pueden avanzar precisamente por la dificultad en que se encuentra la Fiscal General de acudir a las innumerables audiencias que en dichos asuntos se surten (de legalización de actuaciones, formulación de imputación, preclusión, acusación, preparatoria y juicio oral, entre otras), habida consideración de las múltiples funciones que le corresponde cumplir como directora del ente acusador. La mera asistencia a un juicio oral exige la dedicación de días enteros para la práctica de pruebas, en perjuicio del tiempo que la Fiscal General debe dedicar a la gerencia y dirección de la Fiscalía.

Teniendo en cuenta que las soluciones que en esta materia se han intentado por la vía de actos administrativos y de leyes han fracasado, dados los reparos de orden constitucional que en esta materia se han hecho por parte de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, lo procedente es tramitar una reforma constitucional para permitir que en los casos contra altos servidores del Estado que gozan de fuero constitucional (artículos 235-4 y 251-1), la atribución del Fiscal General de la Nación de investigar, calificar y acusar, si a ello hubiere lugar, se ejerza directamente ***o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia***.

Las normas que se propone reformar son los artículos 251 y 235 numeral 4 de la Carta Política que en lo pertinente rezan:

TEXTO ACTUAL – CONSTITUCIÓN NACIONAL	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
	Artículo 1°. *El numeral 4 del artículo 235 de la Constitución Nacional quedará así:*
*"**Artículo 235.** Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:*	*"**Artículo 235.** Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:*
"(...) 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, 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, al Contralor General de la República, 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 los hechos punibles que se les imputen".	*"(...) 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, **o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia**, a los ministros del despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, 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, al Contralor General de la República, 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 los hechos punibles que se les imputen".*

	Artículo 3°. *El numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Nacional quedará así:*
1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.	*"1. Investigar y acusar, si hubiere lugar,* ***directamente o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia****, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución".*

Esta solución no supone en modo alguno un sacrificio de la garantía derivada del fuero constitucional, toda vez que los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia reúnen las mismas calidades exigidas constitucional y legalmente al Fiscal General de la Nación y a los magistrados ante quienes actúan. Además, con la fórmula que se propone, la Fiscal General de la Nación en cualquier momento podría reasumir una investigación delegada a los Fiscales ante la Corte, o reservarse aquellas en las cuales considere necesaria su intervención personal y directa.

En fin, no puede olvidarse que son los Fiscales Delegados ante la Corte quienes apoyan a la Fiscal General de la Nación en las investigaciones de su competencia, por manera que con la reforma constitucional propuesta pasarían de preparar las decisiones y actuaciones de competencia de la Fiscal General de la Nación, a asumirlas por virtud de un acto de delegación, con la responsabilidad que ello supone.

Por último, como la mayoría de casos de conocimiento de la Fiscal General de la Nación concluye en archivo, inhibitorio o preclusión, pues no es lo usual que los altos servidores del Estado incurran en delitos, resulta claro que la delegación de dichos asuntos en los once Fiscales ante la Corte, sería una fórmula adecuada para descongestionar el despacho de la Fiscal General de la Nación de los numerosos procesos que hoy tiene a su cargo, por razón de las cuales está llamada a intervenir en múltiples y complejas audiencias ante la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Superior de Bogotá. Con ello se beneficiaría la administración de justicia, al obtener mayor celeridad, eficiencia y eficacia en el adelantamiento de las referidas investigaciones, pero también el despacho de la Fiscal General de la Nación que se liberaría de la carga excesiva de procesos que actualmente soporta y que le impide dedicar todos sus esfuerzos a dirigir la entidad.

B. COMENTARIOS A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 250 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA (artículo 2 del Texto aprobado en Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes).

a) Situación actual

En la actualidad existen graves problemas de congestión en el sistema acusatorio, especialmente en la etapa de indagación preliminar, fase en la cual existen cientos de miles de denuncias frente a las cuales no se ha podido tomar una decisión, fundamentalmente en tratándose de delitos querellables, delitos de menores causas o pequeñas causas, como generalmente se les denomina. Esta situación ha generado incertidumbre y una sensación de impunidad en las víctimas, quienes son testigos de cómo la justicia penal no puede en este momento dar una respuesta pronta y efectiva a los ciudadanos.

Sobre este aspecto, la Unión Europea, la Corporación Excelencia en la Justicia y el World Justice Project han señalado que la implantación del sistema acusatorio ha generado altos índices de congestión que pueden producir impunidad, situación que se agravará cuando los procesos que deben tramitarse por el sistema acusatorio comiencen a prescribir, como ya se advirtió en los eventos de delitos querellables, delitos de menores causas o pequeñas causas.

En este sentido, la Corporación Excelencia en la Justicia elaboró un estudio en el cual demuestra una tendencia creciente y preocupante de acumulaciones, existiendo durante los primeros años de implementación del SPA (Sistema Penal Acusatorio) un total de 2´129.990 noticias criminales, muchas de las cuales no han tenido respuesta[1], tal como lo demuestra el siguiente cuadro[2]:

---

[1] Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio, Corporación Excelencia en la Justicia / Embajada Británica, Bogotá, 2010, p. 25: *"Los ingresos a los fiscales radicados: Tendencia creciente de las acumulaciones. Durante los primeros años de implementación del SPA, los fiscales radicados recibieron un total de 2'129.990 noticias criminales, de las cuales 690.223 correspondieron a la Fase 1, 855.189 a la Fase 2, 421.367 a la fase 3, y 163.211 a la Fase 4.*
En las Fases 1 y 2, los ingresos siguieron una tendencia creciente, suspendida en 2008, cuando estuvo en vigencia la Ley 1153 de 2007 o Ley de Pequeñas Causas. Así, para la Fase 1, los ingresos incrementaron en 2006 en un 27% con respecto al 2005 y aumentaron en otro 25% en el 2007. Para 2008, hubo un decrecimiento del 30% y, finalmente, en 2009, se presentó de nuevo un incremento del 46% con respecto al año anterior.
En lo que respecta a la Fase 2, en el año 2007 se presentó un incremento del 128% con respecto a los ingresos recibidos en 2006. Luego, en 2008, decrecieron en un 43% y en 2009, volvieron a aumentar en un 451%, cifra que resulta exorbitante, pues supera en más de tres veces a los ingresos de la Fase 1 (en donde se encuentra Bogotá) en este mismo año y que además equivale a un 24,4% de las noticias criminales que ha recibido el SPA durante toda su vigencia. Como se verá en otros apartes de este documento, la Fase 2 presenta en más de un tema comportamientos particulares con respecto a las demás, lo cual podría explicarse porque a ella pertenecen dos de las capitales con mayores tasas de criminalidad en el país, como lo son Medellín y Cali.
Para las Fases 3 y 4 la tendencia ha sido también creciente: respecto a la Fase 3, su segundo año de implementación (2008) mostró un incremento del 14%, mientras que en el 2009 este aumento fue del 53%. Para la Fase 4, el incremento en 2009 fue del 87%. Cabe anotar que en estas fases no se puede observar el impacto que tuvo la ley 1153. Esto, debido a que en la fase 3 dicha ley entró a regir en el segundo año de implementación del SPA en la región, que es el momento en el que el sistema comienza a evidenciar su demanda "normal" para la fase, toda vez que el primer año se concentra en buena parte en el tratamiento de delitos en flagrancia. En lo que respecta a la fase 4, la entrada en vigencia del SPA coincidió con la de la ley de pequeñas causas, lo cual impide contar con un parámetro de comparación para evaluar la incidencia de esta última.

[2] Cuadro tomado de: Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio, Corporación Excelencia en la Justicia / Embajada Británica, Bogotá, 2010, p. 23.



Ante esta grave situación es necesario establecer las causas de la congestión y analizar los modelos que se han implantado en otros países para reducirla. En este sentido, puede concluirse que los índices más altos de congestión se concentran en la fase de indagación preliminar, pues una vez se ha iniciado la etapa de investigación con la formulación de imputación, los procesos tienen un trámite relativamente expedito y normal.

En la fase de indagación preliminar el principal protagonista es la Fiscalía General de la Nación, entidad que históricamente ha cumplido una labor muy positiva para la lucha contra la criminalidad en Colombia, pero que en la actualidad no cuenta con la infraestructura necesaria para dar trámite a todas las noticias *criminis* que recibe, pues sus esfuerzos, como es apenas obvio, se centran en la indagación e investigación de los delitos de mayor impacto.

b) Planteamiento de la reforma frente a la situación actual

Es necesario establecer un sistema que logre disminuir la congestión de la Fiscalía General de la Nación y que otorgue soluciones prontas y claras a las víctimas. En este sentido, se han estudiado varios modelos, dentro de los cuales el más utilizado dentro de los países que han adoptado el sistema acusatorio es el establecimiento de medidas que permitan que las víctimas y otras entidades que tengan funciones de Policía Judicial puedan ejercer la acción penal respecto de los delitos menores, conservando en todo caso la posibilidad de que la Fiscalía también la ejerza en estos delitos en ejercicio de un poder preferente.

En este sentido, países de la tradición jurídica de Alemania, España y Estados Unidos no establecen un monopolio de la acción penal en cabeza de la Fiscalía General de la Nación (o del órgano que haga sus veces), sino que permiten a otras entidades públicas y a las víctimas el ejercicio de la acción penal frente a los delitos menores:

a) En Alemania, la figura del acusador particular está contemplada a partir del artículo 395 del Código Procesal Penal Alemán frente a los delitos menores[3] y tiene las mismas facultades de las demás partes en el proceso entre otras la de interrogar y presentar recursos:

""[Derechos del acusador privado] (1) Después de la adhesión verificada, el acusador privado está autorizado para estar presente en la vista oral, incluso también si debe ser interrogado como testigo. Por lo demás, son válidos por analogía los §§ 378 y 385, apartados 1° hasta 3°. Al acusador privado también le compete la facultad para recusar a un juez (§§ 24, 31), o a peritos (§ 74), el derecho a preguntar (§ 240, apartado 1°), el derecho a objetar ordenaciones del presidente del tribunal (§ 238, apartado 1°) y preguntas (§ 242), el derecho a peticionar pruebas (§ 244, apartados 2° hasta 6°), así como el derecho a entregar aclaraciones (§§ 257, 258).

(2) Si la persecución es restringida según § 154a, entonces esto no afecta el derecho de adherirse a la acción pública interpuesta como acusador privado. Si el acusador privado es autorizado para el proceso, entonces se suprime una restricción según § 154a, apartados 1° o 2°, en tanto que ésta afecte la demanda accesoria"[4].

b) En España, la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece dos eventos en los cuales la acción penal no depende del Ministerio Fiscal: el acusador particular en sentido estricto, figura en la cual una persona representa los derechos de las víctimas ejerciendo además la acusación en el proceso

---

[3] Artículo 395 del Código Procesal penal alemán: "[Competencia para la adhesión como acusador privado] (1) Se puede adherir a la acción pública interpuesta como acusador privado todo aquel que haya sido ofendido:
1. mediante un acto antijurídico.
a) según los §§ 174, 174a, 174b, 176, 177, 179, 180 y 181 del Código Penal,
b) según los §§ 185, 186, 187, 187a y 189 del Código Penal,
c) según los §§ 221, 223, 223a, 223b, 224, 225, 229 y 340 del Código Penal,
d) según los §§ 234, 234a, 239, apartado 1°, §§ 239a y 239b del Código Penal,
2. mediante un acto antijurídico intentado según los §§211 y 212 del Código Penal, o
3. Aquel que haya provocado la interposición de la acción pública mediante una petición de una decisión judicial (§ 172).
(2) La misma facultad compete
1. a los padres, hijos, hermanos y al cónyuge de un fallecido mediante un acto antijurídico,
2. al Presidente de la República Federal, en el caso del § 90 del Código Penal, y a la persona afectada, en el caso del § 90b del Código Penal, así como
3. a aquel que esté autorizado a comparecer como querellante, según la medida del § 374, en los casos nombrados en § 374, apartado 1°, núms. 7 y 8, y al ofendido mediante un acto antijurídico según § 142, apartado 1°, de la Ley de Patentes, § 25, apartado 1°, de la Ley de Modelos Registrados, § 10, apartado 1°, de la Ley Protectora Semiconductora, § 39, apartado 1°, de la Ley Protectora de las Especies, § 143, apartado 1°, de la Ley de Marca, § 14, apartado 1°, de la Ley del Modelo Estético y § 108a de la Ley de Derechos de Autor.
(3) Aquel que haya sido ofendido mediante un acto antijurídico según § 230 del Código Penal, puede adherirse a la acción pública interpuesta como acusador privado, si esto parece conveniente para la salvaguardia de sus intereses por motivos especiales, sobre todo debido a las graves consecuencias del acto.
(4) La adhesión es admisible en cada momento del proceso. La adhesión también puede efectuarse después de haber sido promulgada la sentencia, para la interposición de recursos jurídicos".

[4] Artículo 397 del Código Procesal Penal alemán.

y el acusador popular que puede ser cualquier persona afectada o no por el delito y que en algunas ocasiones es llevada a cabo por una entidad.

c) En los Estados Unidos el sistema de acusación particular se denomina *Private Prosecutions,* es reconocido en numerosos Estados y ha sido avalado en múltiples jurisprudencias como: *Wesley Irven Jones, Appellant, v. Jerry E. Richards, Sheriff of Burke County, N.C.; Rufus L. Edmisten, Attorney General, State of North Carolina, Appellees, Smith v. Krieger, Blyew v. United States, Leeke v. Timmerman.*

Este modelo ha sido acogido con buenos resultados en países latinoamericanos en los cuales se ha implantado recientemente el sistema acusatorio como Chile, por lo cual existen referencias directas sobre el éxito de estas medidas en países con una tradición jurídica similar a la colombiana:

En Chile, la figura del acusador particular se consagra también en el Código de Procedimiento Penal con la denominación de la acción penal privada, la cual solamente podrá ser ejercida por las víctimas[5]. En ese país, la figura del acusador privado puede ser tenida en cuenta frente a delitos menos graves[6] y tiene un procedimiento especial[7].

Por lo anterior, es absolutamente viable en un Estado Constitucional de Derecho como los mencionados y evidentemente como Colombia permitir que la víctima u otra entidad pública distinta a la Fiscalía General de la Nación ejerza la acción penal frente a los delitos menores, en determinados casos y bajo las precisas condiciones que establezca el legislador.

Con base en las consideraciones precedentes, es necesario entonces realizar una reforma constitucional, pues de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 250 de la Constitución Política, la Fiscalía General de la Nación es la titular exclusiva de la acción penal en Colombia. Reza el citado inciso 1º del artículo 250 de la Carta Política, lo siguiente:

*"**Artículo 250.** (Modificado por el artículo 2° del A. L. 3 de 2002.) La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querella o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio".* (Subrayado fuera de texto).

En este sentido, la existencia de esta norma constitucional fue precisamente la razón por la cual la Corte Constitucional en Sentencia C-879 de 2008 (M. P. Doctor Manuel José Cepeda Es-

---

5 Artículo 53 del Código Procesal Penal de Chile: "Clasificación de la acción penal. La acción penal es pública o privada.
La acción penal pública para la persecución de todo delito que no esté sometido a regla especial deberá ser ejercida de oficio por el ministerio público. Podrá ser ejercida, además, por las personas que determine la ley, con arreglo a las disposiciones de este Código. Se concede siempre acción penal pública para la persecución de los delitos cometidos contra menores de edad.
La acción penal privada solo podrá ser ejercida por la víctima.
Excepcionalmente, la persecución de algunos delitos de acción penal pública requiere la denuncia previa de la víctima".

6 Artículo 55 del Código Procesal Penal de Chile: "Delitos de acción privada. No podrán ser ejercidas por otra persona que la víctima, las acciones que nacen de los siguientes delitos:
a) La calumnia y la injuria;
b) La falta descrita en el número 11 del artículo 496 del Código Penal;
c) La provocación a duelo y el denuesto o descrédito público por no haberlo aceptado, y
d) El matrimonio del menor llevado a efecto sin el consentimiento de las personas designadas por la ley y celebrado de acuerdo con el funcionario llamado a autorizarlo".

7 Artículo 400 del Código Procesal Penal de Chile: "Inicio del procedimiento. El procedimiento comenzará solo con la interposición de la querella por la persona habilitada para promover la acción penal, ante el juez de garantía competente. Este escrito deberá cumplir con los requisitos de los artículos 113 y 261, en lo que no fuere contrario a lo dispuesto en este Título.
El querellante deberá acompañar una copia de la querella por cada querellado a quien la misma debiere ser notificada.
En la misma querella se podrá solicitar al juez la realización de determinadas diligencias destinadas a precisar los hechos que configuran el delito de acción privada. Ejecutadas las diligencias, el tribunal citará a las partes a la audiencia a que se refiere el artículo 403".
Artículo 401 del Código Procesal Penal de Chile: "Desistimiento de la querella. Si el querellante se desistiere de la querella se decretará sobreseimiento definitivo en la causa y el querellante será condenado al pago de las costas, salvo que el desistimiento obedeciere a un acuerdo con el querellado.
Con todo, una vez iniciado el juicio no se dará lugar al desistimiento de la acción privada, si el querellado se opusiere a él".
Artículo 402 del Código Procesal Penal de Chile: "Abandono de la acción. La inasistencia del querellante a la audiencia del juicio, así como su inactividad en el procedimiento por más de treinta días, entendiendo por tal la falta de realización de diligencias útiles para dar curso al proceso que fueren de cargo del querellante, producirán el abandono de la acción privada. En tal caso el tribunal deberá, de oficio o a petición de parte, decretar el sobreseimiento definitivo de la causa.
Lo mismo se observará si, habiendo muerto o caído en incapacidad el querellante, sus herederos o representante legal no concurrieren a sostener la acción dentro del término de noventa días".
Artículo 403 del Código Procesal Penal de Chile: "Comparecencia de las partes a la audiencia en los delitos de acción privada. El querellante y querellado podrán comparecer a la audiencia en forma personal o representados por mandatario con facultades suficientes para transigir. Sin perjuicio de ello, deberán concurrir en forma personal, cuando el tribunal así lo ordenare".

pinosa) declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1153 de 2007, pues esta ley le otorgaba funciones de investigación y acusación a la Policía Nacional, lo que a la postre fue calificado de inexequible por violación del referido artículo 250 superior, ello es por cuanto otorgar el ejercicio de la acción penal a la Policía Nacional quebrantaba el monopolio que sobre la acción penal y por mandato constitucional actualmente ejerce la Fiscalía General de la Nación. Dijo expresamente la Corte Constitucional, lo siguiente:

"*En conclusión, si bien las pequeñas causas son llamadas formalmente contravenciones penales, desde el punto de vista material continúan teniendo todos los elementos de un delito, desde su descripción típica, pasando por el régimen de responsabilidad, hasta llegar a la pena misma, que puede ser privativa de la libertad. De tal manera que solo el nombre, no la sustancia permitiría diferenciar las "pequeñas causas penales" de los delitos. Es cierto que el legislador estimó que dichas pequeñas causas tenían menor grado de lesividad, pero esa apreciación no se tradujo en su despenalización ni en su sometimiento a un régimen distinto al delictual en cuanto a su descripción, responsabilidad y pena.*

5.2 Mientras una conducta sea materialmente delictual, el legislador debe respetar las competencias de la Fiscalía General de la Nación. A pesar de que las conductas definidas como pequeñas causas continúan siendo materia penal y tratadas como delitos, y que su sanción puede dar lugar a la privación de la libertad, la Ley 1153 de 2007 excluyó a la Fiscalía General de la Nación de la competencia para "la investigación de los hechos".

No obstante, la Constitución dice que cuando una conducta revista las características de un delito, la Fiscalía debe investigarlo (...)

6.1 Lo anterior no significa que el legislador no pueda establecer un tratamiento específico de conductas que considere como pequeñas causas. Dicha inconstitucionalidad total deja abierto el campo para que sea el legislador el que diseñe el nuevo sistema de pequeñas causas. La Constitución permite que el legislador establezca un régimen especial para las "pequeñas causas". Dicho régimen puede comprender múltiples ramas del derecho y obedecen a procedimientos ágiles, expeditos y menos formales a cargo de distintos jueces a los que tradicionalmente integran cada jurisdicción especializada. No obstante, si el legislador mantiene el carácter penal o delictual de ciertas conductas –desde el punto de vista material–, no podrá excluir de su investigación a la Fiscalía General de la Nación". (Subrayas fuera de texto).

Por lo anterior, es claro que para permitir que la víctima o una entidad pública distinta a la Fiscalía General de la Nación ejerza la acción penal es necesario habilitar constitucionalmente esta posibilidad, modificando de manera expresa y clara el artículo 250 de la Constitución Política. En este sentido, se propone introducir un parágrafo segundo al artículo 250 de la Constitución que establezca lo siguiente:

"Parágrafo 2°. *En los casos de delitos menores, la acción penal podrá ser ejercida por la víctima o por autoridades que cumplan funciones de Policía Judicial, en los términos y condiciones que señale la ley. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente".*

En todo caso, se considera fundamental que la Fiscalía General de la Nación conserve la posibilidad de ejercer la acción penal en los delitos menores, pues es el principal ente de investigación y acusación, por lo cual pueden existir eventos en los cuales sea necesario que este organismo asuma la investigación penal.

Por otro lado, también se establece que solamente las entidades públicas que tengan actualmente funciones de Policía Judicial pueden ejercer la acción penal, pues son éstas las más adecuadas para realizar labores de indagación en la actualidad.

c) Consecuencias de la reforma

Frente a las consecuencias de establecer que las víctimas o entidades distintas a la Fiscalía General de la Nación que tengan funciones de Policía Judicial ejerzan la acción penal en Colombia debe señalarse que además de que esta figura es admitida en países completamente garantistas como Alemania o España, algunos de los efectos directos de esta situación se han venido introduciendo paulatinamente en nuestra legislación y en nuestra jurisprudencia, no quiere decir lo anterior que la legislación o la jurisprudencia vigente hayan permitido el ejercicio de la acción penal sino que las víctimas han venido obteniendo mayores derechos procesales, lo que permite anticipar que esta reforma constitucional de una u otra manera va en el camino que ha venido trazando la jurisprudencia de las altas cortes en relación con los derechos procesales de las víctimas.

En primer lugar, en cuanto a la disposición misma de la acción penal por la víctima, debe señalarse que en la actualidad en los delitos querellables el inicio de la acción penal depende precisamente del sujeto pasivo del delito (por ser la querella un requisito de procedibilidad), por lo cual, si este decide no interponer una querella no se puede iniciar el proceso y si luego el sujeto pasivo presenta un desistimiento el proceso se termina. Por lo anterior, es claro que la disposición misma de la acción penal por sujetos distintos a la Fiscalía General de la Nación no es extraña a nuestra legislación, lo que actualmente es extraño y se sugiere deje de serlo es el ejercicio de la acción penal por parte de la víctima.

En relación con la iniciación del proceso penal en los delitos querellables, el artículo 71 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) señala:

*"**Querellante legítimo**. La querella únicamente puede ser presentada por el sujeto pasivo del delito. Si este fuere incapaz o persona jurídica, debe ser formulada por su representante legal. Si el querellante legítimo ha fallecido, podrán presentarla sus herederos".*

Por su parte, en relación con la terminación del proceso por desistimiento del sujeto pasivo, el artículo 76 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) señala:

*"**Desistimiento de la querella**. En cualquier momento de la actuación y antes de concluir la audiencia preparatoria, el querellante podrá manifestar verbalmente o por escrito su deseo de no continuar con los procedimientos".*

Por otro lado, la víctima o el acusador particular, es decir, el apoderado de la víctima, o la entidad a la que se le asigne este rol tendría muchas facultades de las cuales ya gozan el Ministerio público y el propio apoderado de la víctima, tales como solicitar pruebas, presentar alegatos o recursos e intervenir en la práctica de las pruebas, sin embargo, de ser aprobada esta enmienda constitucional ese acusador privado (víctima o su apoderado) tendría en su haber el ejercicio de la acción penal lo que le permitiría, por ejemplo, realizar una formulación de imputación ante el juez de control de garantías, realizar la acusación ante el juez de conocimiento y presentar la teoría del caso en el juicio oral, actuaciones estas que hoy le están proscritas debido al monopolio del ejercicio de la acción penal en cabeza de la Fiscalía General de la Nación.

En este sentido, la Sentencia C-454 de 2006 de la Corte Constitucional, así como también la Sentencia C-209 de 2007 del mismo órgano han venido otorgando a la víctima una serie de facultades para intervenir en el proceso[8]. Incluso, la Corte Constitucional ha permitido que la víctima solicite una medida de aseguramiento, lo cual evidentemente aumenta su participación en el proceso, pero ello aún no implica el ejercicio de la acción penal.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-454 de 2006 señaló:

"Esta reconceptualización de los derechos de las víctimas, a partir de la Constitución, se funda en varios principios y preceptos constitucionales: (i) En el mandato de que los derechos y deberes se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (artículo 93 C. P.); (ii) en el hecho de que el Constituyente hubiese otorgado rango constitucional, a los derechos de las víctimas (artículo 250 numerales 6 y 7 C. P.); (iii) en el deber de las autoridades en general, y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos (artículo 2° C. P.); (iv) en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia (artículo 1° C. P.); (v) en el principio del Estado Social de Derecho que promueve la participación, de donde deviene que la intervención de las víctimas en el proceso penal no puede reducirse exclusivamente a pretensiones de carácter pecuniario; (vi) y de manera preponderante del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias"[9].

Por su parte, el Código de Procedimiento Penal ya establece que el Ministerio Público puede presentar alegatos y recursos, así como también participar en la práctica de pruebas en el juicio oral.

En este sentido, artículo 109 de La ley 906 de 2004 establece que *"El Ministerio Público intervendrá en el proceso penal cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del pa-*

---

8 Sentencia de la Corte Constitucional C-209 de 2007: *"Declarar, por los cargos analizados en esta sentencia, la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de las siguientes disposiciones de la Ley 906 de 2004:*
1. El numeral 2 del artículo 284, en el entendido de que la víctima también puede solicitar la práctica de pruebas anticipadas ante el juez de control de garantías.
2. El artículo 289, en el entendido de que la víctima también puede estar presente en la audiencia de formulación de la imputación.
3. El artículo 333 de la Ley 906 de 2004, en el entendido de que las víctimas pueden allegar o solicitar elementos materiales probatorios y evidencia física para oponerse a la petición de preclusión del fiscal.
4. El artículo 344, en el entendido de que la víctima también puede solicitar al juez el descubrimiento de un elemento material probatorio específico o de evidencia física específica.
5. El artículo 356, en el entendido de que la víctima puede hacer observaciones sobre el descubrimiento de elementos probatorios y de la totalidad de las pruebas que se harán valer en la audiencia del juicio oral.
6. El artículo 358, en el entendido de que la víctima también puede hacer dicha solicitud.
7. El inciso 1° del artículo 359, en el entendido de que la víctima también puede solicitar la exclusión, el rechazo o la inadmisibilidad de los medios de prueba.
8. Los artículos 306, 316 y 342, en el entendido de que la víctima también puede acudir directamente ante el juez competente a solicitar la medida correspondiente.
9. El artículo 339, en el entendido de que la víctima también puede intervenir en la audiencia de formulación de acusación para efectuar observaciones al escrito de acusación o manifestarse sobre posibles causales de incompetencia, recusaciones, impedimentos o nulidades".

9 Sentencia de la Corte Constitucional C-454 de 2006.

trimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. El Procurador General de la Nación directamente o a través de sus delegados constituirá agencias especiales en los procesos de significativa y relevante importancia, de acuerdo con los criterios internos diseñados por su despacho, y sin perjuicio de que actúe en los demás procesos penales".

De otro lado, debe señalarse que el objetivo del acto legislativo no es otorgar facultades jurisdiccionales tales como proferir sentencias o medidas cautelares o de aseguramiento a las víctimas y a las entidades señaladas por la ley que tengan funciones de Policía Judicial, pues la Fiscalía General de la Nación en el sistema acusatorio tampoco puede hacerlo, sino que debe solicitar a un juez que adopte estas decisiones. La finalidad del acto legislativo es permitirle a la víctima y a la entidad o entidades designadas en la ley que tengan funciones de Policía Judicial para ejercer la acción penal, ejercer la acción penal presentando una imputación y/o una acusación ante el juez competente y participar en el posterior juicio oral, mediante solicitudes probatorias, presentación de alegatos e interposición de recursos, es decir, las facultades que hoy en día radican en cabeza de la Fiscalía General de la Nación en el sistema acusatorio, conservando las facultades jurisdiccionales de imponer medidas cautelares o de aseguramiento y proferir sentencia en los jueces de control de garantías y de conocimiento.

Modificando el artículo 250 de la Constitución Nacional en los términos suficientemente explicados el legislador podrá, en el futuro darle una respuesta seria y efectiva al grave problema derivado de la impunidad que hoy se registra en los delitos querellables, los delitos menores o las pequeñas causas, amén de la descongestión que implicaría para la Fiscalía General de la Nación.

En todo caso, la Fiscalía General de la Nación conservará siempre la posibilidad de investigar todos los delitos en Colombia, por lo cual podrá ejercer la acción penal de manera prevalente o preferente.

Modificaciones para segundo debate

Teniendo en cuenta que se hace necesario hacer algunos ajustes en el Título del Proyecto de Acto Legislativo para corregir cambiar la expresión "la" por "el" y concretar los artículos objeto de la modificación constitucional propuesta y en el artículo 2° para cambiar la expresión "prevalente" por "preferente" por ser más técnico, nos permitimos presentar de manera integrada el texto del Proyecto de Acto Legislativo, en el que consten los siguientes cambios:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
Título *"por la cual se reforma la Constitución Política".*	***Título*** *"por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política"*
Artículo 1°*. El numeral 4 del artículo 235 de la Constitución Nacional quedará así:* *"***Artículo** ***235.*** *Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:* *"(...) 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, 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, al Contralor General de la República, 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 los hechos punibles que se les imputen".*	***Artículo 1°****. El numeral 4 del artículo 235 de la Constitución Nacional quedará así:* *"***Artículo** ***235.*** *Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:* *"(...) 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, 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, al Contralor General de la República, 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 los hechos punibles que se les imputen".*
Artículo 2°. El artículo 250 de la Constitución Nacional tendrá un parágrafo segundo del siguiente tenor:	**Artículo 2°.** El artículo 250 de la Constitución Nacional tendrá un parágrafo segundo del siguiente tenor:
Parágrafo 2°. En los casos de delitos menores, la acción penal podrá ser ejercida por la víctima o por autoridades que cumplan funciones de Policía Judicial, en los términos y condiciones que señale la ley. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma prevalente.	**Parágrafo 2°.** En los casos de delitos menores, la acción penal podrá ser ejercida por la víctima o por autoridades que cumplan funciones de Policía Judicial, en los términos y condiciones que señale la ley. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente.
Artículo 3°*. El numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Nacional quedará así:* *"1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, directamente o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución".*	***Artículo 3°****. El numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Nacional quedará así:* *"1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, directamente o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución".*

Proposición

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los honorables Representantes Miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, darle segundo debate y aprobar con las modificaciones propuestas en el pliego de modificaciones que se adjunta, el Proyecto de Acto Legislativo número 216 de 2011 Cámara.

Cordialmente,



PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 216 DE 2011 CÁMARA

por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El numeral 4 del artículo 235 de la Constitución Nacional quedará así:

"Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

"(…) 4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los ministros del despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, 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, al Contralor General de la República, 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 los hechos punibles que se les imputen".

Artículo 2°. El artículo 250 de la Constitución Nacional tendrá un parágrafo 2° del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. En los casos de delitos menores, la acción penal podrá ser ejercida por la víctima o por autoridades que cumplan funciones de Policía Judicial, en los términos y condiciones que señale la ley. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente".

Artículo 3°. El numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Nacional quedará así:

"1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, directamente o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución".

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 216 DE 2011 CÁMARA

por el cual se reforma la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El numeral 4 del artículo 235 de la Constitución Nacional quedará así:

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

(…)

4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, 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, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de mi-

sión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

Artículo 2°. El artículo 250 de la Constitución Nacional tendrá un parágrafo 2° del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. En los casos de delitos menores, la acción penal podrá ser ejercida por la víctima o por autoridades que cumplan funciones de Policía Judicial, en los términos y condiciones que señale la ley. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma prevalente.

Artículo 3°. El numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Nacional quedará así:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, directamente o por conducto de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de Acto Legislativo, según consta en el Acta número 59, del día 4 de mayo de 2011. Así mismo, fue anunciado para discusión y votación el día 3 de mayo de 2011, según consta el día número 58 de esa misma fecha.

Emiliano Rivera Bravo,

Secretario Comisión Primera Constitucional.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2011