



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 64

Santafé de Bogotá, D. C., martes 5 de marzo de 1996

EDICION DE 4 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE Y PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 262 DE 1996 CÁMARA, 229 DE 1996 SENADO

"por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios"

Doctor

RODRIGO RIVERA SALAZAR

Presidente

Cámara de Representantes

Señor Presidente:

Por decisión del Presidente de la Comisión Primera de la Cámara, doctor Tarquino Pacheco, nos ha correspondido rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 262 de 1996 Cámara; "por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios" y conscientes de la trascendencia histórica que para la legitimidad de nuestras instituciones democráticas tiene esta iniciativa legislativa procedemos a cumplir nuestras funciones de la siguiente manera.

Contenido y fundamentación del proyecto

El Gobierno Nacional, a través del señor Ministro del Interior, doctor Horacio Serpa Uribe, ha presentado a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley en el cual se propone suprimir el carácter reservado de las diligencias que el Congreso de la República desarrolle en ejercicio de lo dispuesto por el artículo 174 y los numerales 3º y 4º del artículo 178 de la Constitución Política, cuando dichas diligencias de investigación y acusación se adelanten contra el Presidente de la República.

Según el Gobierno, el referido proyecto se sustenta en la "imperiosa necesidad de garantizar la transparencia del proceso como elemento fundamental de credibilidad del órgano legislativo y la consecuente aceptación democrática de sus decisiones". Al proponer la iniciativa, el Ejecutivo invoca la finalidad de conjurar de antemano toda duda sobre la imparcialidad de la Comisión de Investigación y Acusación al llevar a cabo la instrucción y calificación inicial del proceso.

El Ejecutivo también se ha visto precisado a proponer el levantamiento de la reserva sumarial por la ostensible vulneración a este principio que en forma reiterada y selectiva se ha venido haciendo, filtrando a través de los medios de comunicación, piezas procesales que pueden distorsionar o desviar el conocimiento que la opinión pública deba tener de los hechos que se investigan, en claro detrimento de los principios de igualdad y lealtad procesal, conducta que a pesar de estar prevista por la ley como merecedora de sanción, ha hecho carrera sin que hasta ahora se conozca la primera aplicación de la disposición sancionatoria al respecto.

Esta fundamentación nos obliga a reflexionar sobre los dos temas esenciales en los que parece gravitar este proyecto de ley:

1. La naturaleza de las funciones judiciales que la Constitución le confiere al Congreso de la República.
2. El levantamiento de la reserva del sumario.

1. Naturaleza de las funciones judiciales que la Constitución le confiere al Congreso de la República

El actual proceso contra el Presidente de la República ha demostrado que el juicio, tal como se encuentra diseñado en los artículos 174, 175 y 178 de la Carta, tiene una dimensión sociopolítica innegable, hasta el punto de conmover de manera profunda los pilares mismos de la convivencia nacional. Se ha hecho evidente que una investigación contra quien constitucionalmente encarna la dignidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, pone a prueba toda la legitimidad del sistema institucional y en especial la del órgano que la adelanta. Nos encontramos entonces, frente a un proceso judicial a), por cuya naturaleza e implicaciones políticas se resiste a ser concebido y tramitado en los términos y con las instituciones propias de un proceso penal o disciplinario común b).

a) El proceso tiene características judiciales

En los últimos días se ha cuestionado la facultad que tiene el Congreso de la República para adelantar procesos de carácter judicial (penal).

Por ello, no está por demás recordar las varias disposiciones constitucionales y legales donde expresamente aparece esta competencia especial:

Artículo 116 Constitución Nacional, inciso 2º. "El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales(...)"

Artículo 174 Constitución Nacional. "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(...), aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos".

Artículo 178 Constitución Nacional. "La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:(...).

3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces (...).

4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente".

"Artículo 199 Constitución Nacional. El Presidente de la República, durante el período para el que sea elegido, o quien se halle encargado de la Presidencia, no podrá ser juzgado por delitos, sino en virtud de acusación; cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa".

Artículo 67 Código de Procedimiento Penal. "Quienes ejercen funciones de instrucción. Inciso 4º. La Cámara de Representantes y la Corte Suprema de Justicia ejercen funciones de instrucción en los casos contemplados en la Constitución Nacional.

Artículo 489 Código de Procedimiento Penal. "La Cámara como Fiscal. En las actuaciones que adelante la Cámara de Representantes contra los servidores públicos ejerce funciones de fiscal".

Artículo 353, Ley 5ª de 1992. "La Cámara como Fiscal. En las actuaciones que adelante la Cámara de Representantes contra los altos funcionarios del Estado ejercerá funciones de Fiscal.

La normatividad citada demuestra que el Congreso sí tiene la competencia para adelantar procesos judiciales pues a la Cámara de Representantes expresamente le está atribuida la función de investigación y acusación; es decir, cumple las labores de fiscal en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios del Estado, amparados con fuero constitucional. Y precisamente en esto radica el fuero, que al decir de Alcalá Zamora y Levene "tiene una doble finalidad de justicia: Poner a los enjuiciables amparados por el privilegio a cubierto de persecuciones deducidas a la ligera o impulsadas por móviles bastardos, y, a la par, rodear de especiales garantías su juzgamiento, para protegerlo contra las presiones indebidas que los supuestos responsables pudiesen ejercer sobre los órganos jurisdiccionales ordinarios. No se trata pues, de un privilegio odioso, sino de una elemental precaución para amparar a un tiempo al justiciable y a la justicia".

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en decisión del 19 de abril de 1954, de la cual fue ponente el doctor Carlos Arango Vélez, hizo énfasis en la tesis de que la Corte sólo puede asumir el conocimiento de un proceso contra un alto funcionario revestido de fuero, en primer término ante el Congreso, por mandato de la Constitución o de la ley, pues son absolutamente indispensables las condiciones de procedibilidad de acusación previa de la Cámara y declaración jurisdiccional del Senado de que hay lugar a seguimiento de causa.

La misma Sala en decisión del veintiuno de febrero de mil novecientos sesenta y uno expresó refiriéndose a los procesos contra altos funcionarios que sin la acusación previa de la Cámara, ya se trate de delitos de responsabilidad o de delitos comunes, el Senado carece de competencia para conocer del asunto. Así mismo, la Corte sólo adquiere competencia, cuando la Cámara Alta ha agotado las atribuciones que le corresponden conforme al artículo 97 de la Carta. Y más adelante dice: "Desde luego debía definirse el carácter que tiene la Cámara en esta clase de procesos, como quiera que, a pesar que los textos constitucionales dicen que a la Cámara de Representantes corresponden funciones de fiscal, se ha venido discutiendo si la Comisión que nombra la Cámara, para inquirir si debe o no acusar, ante el Senado, tiene o no carácter de funcionario de instrucción".

"Creyendo interpretar acertadamente los textos constitucionales, la Constitución le ha atribuido a la Cámara en estos casos el carácter de Agente del Ministerio Público y le ha otorgado al Senado, una vez admitida la acusación, el de funcionario de instrucción y juzgador."

Estas referencias constitucionales y jurisprudenciales dejan clara las competencias de carácter judicial que en los procesos contra altos funcionarios del Estado cumplen tanto la Cámara como el Senado;

b) El proceso tiene también características especiales

Si bien en el literal anterior concluimos que el Congreso ejerce en esta clase de procesos funciones judiciales, no se puede escatimar la naturaleza especialísima de estos procesos.

El profesor Luis Carlos Sábica señala que esta clase de juicios es de naturaleza política y que los altos empleados no comparecen ante el Senado como delincuentes comunes sino a que se deduzca su responsabilidad política. Su responsabilidad propiamente penal, cuando aquella infracción configure también un delito corresponde juzgarla a la Corte. El Senado, por lo tanto, obra como juez de hecho, no como juez de derecho, fallando en conciencia sobre la infracción constitucional o legal, no por las pautas y de acuerdo con la tarifa legal probatoria, sino por el contenido político administrativo de la infracción. Agrega Sábica que de lo que se trata es de establecer la "responsabilidad resultante del vínculo entre el funcionario representante de la Nación y ésta".

Benjamín Constant, en el siglo XIX, diferenciaba el juzgamiento criminal ordinario que se hacía a los ciudadanos y el que perseguía demostrar la responsabilidad de los Ministros (en los sistemas Parlamentarios, donde los primeros Ministros son los titulares del Ejecutivo) y mientras del primero afirmaba que requiere estar contemplado en el procedimiento penal, del juzgamiento a los Ministros predicaba que no observaba las garantías destinadas a la protección del acusado, debido a la publicidad de la discusión, y que el tribunal competente juzgaba según su arbitrio, siendo esta arbitrariedad atenuada por la solemnidad de la forma, la publicidad de la discusión, la resonancia en la opinión pública, la selección de los jueces y la peculiaridad de la pena.

Carl Schmitt¹, recordaba que en algunos momentos del Siglo XIX, la responsabilidad judicial de los Ministros fue considerada como la clave del Estado de Derecho en general, la máxima garantía del Derecho Público² y consideró para este siglo que "según todas las experiencias, la responsabilidad judicial de los Ministros resulta casi desprovista de interés y de importancia frente a su responsabilidad política"³.

En las democracias latinoamericanas, este juicio político al Ejecutivo, o impeachment⁴, ha sido de socorrido y notorio uso últimamente, siendo de recordar los juzgamientos al Presidente Collor de Mello del Brasil y Carlos Andrés Pérez de Venezuela, quienes fueron destituidos de sus cargos por corrupción y malversación de fondos, pero con un trasfondo de lucha de nuevas y viejas élites en el poder en el caso brasilero, mientras que en Venezuela le cobraron las políticas de ajuste económico a Carlos Andrés Pérez⁵. Estos procesos pretenden moralizar a la administración del Estado desde su cabeza, pero no dejan de ser "componente(s) de un juego político de presiones constantes"⁶.

El recuento de todas estas características no puede dejar lugar a dudas sobre la naturaleza particular de los juicios a los altos funcionarios a quienes la Constitución les otorga un especial fuero. Se trata de procesos que como una moneda comportan dos caras, una de la responsabilidad penal y otra la de la responsabilidad política. La Cámara y el Senado actúan como fiscal y juez, respectivamente, pero se trata de un fiscal y un juez *sui generis* por razón de su origen y composición política, por su estructura colegiada y su forma de proceder eminentemente pública y deliberativa. El Congreso es el cuerpo de representación por excelencia y en el caso del Presidente elegido igualmente en forma directa por el pueblo, es responsable ante la Nación representada por el Congreso.

Por todo ello es natural que las exigencias de transparencia y objetividad en el juicio sean mayores que en cualquier otro proceso. Toda la opinión pública tiene puestos sus ojos en las instancias parlamentarias de decisión y se espera de ellas la mayor sabiduría, como quiera que de tales decisiones depende la tranquilidad pública y la gobernabilidad del país.

En este contexto, con el fin de asegurar la más incuestionable transparencia y confianza en los resultados, la reglamentación legal de éste debe adecuarse a la dimensión política de esta clase de juicio. Para ello es preciso introducir dos importantes adecuaciones en la normatividad vigente: *La primera se refiere a garantizar la publicidad del expediente, siguiendo de cerca la sugerencia gubernamental, pero con las debidas precisiones. La segunda se dirige a establecer que en todos los casos y cualquiera sea la calificación, la decisión definitiva de fondo sea adoptada siempre por quien constitucionalmente debe tomarla; es decir, la Cámara de Representantes.*

2. Levantamiento de la reserva

La institución de la reserva de los documentos y actuaciones públicas constituye una excepción al principio fundamental de la publicidad de los actos del Estado -principio axial del Estado de Derecho- y el libre acceso a los mismos un derecho fundamental reconocido en la Carta (artículos 74 y 135, numerales 3º y 4º de la Constitución). Desde tiempo atrás la reserva del sumario ha sido desarrollada por la legislación de los países occidentales como un valiosísimo instrumento para la protección del buen éxito de la investigación penal y en atención al derecho a la presunción de inocencia. En nuestra Legislación se halla contemplada en los artículos 8º, 252 y 341 del Código de Procedimiento Penal que son desarrollo de la excepción facultada por el artículo 228 de la Constitución.

Sin embargo y dadas las características especiales del proceso a que nos referimos antes y por el hecho de estar en juego el interés general de la opinión a estar bien informada se impone que dicha reserva no cobije los procesos que en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 174 y 178 de la Constitución Política, asuma el Congreso de la República cuando se desarrollen contra el Presidente de la República, de tal manera que se permita a la opinión ciudadana conocer las piezas de la investigación una vez incorporadas al expediente.

Creemos que en tratándose de juicios con las connotaciones que tiene aquel en el cual el investigado es el Presidente de la República, quien al decir de la Constitución "simboliza la unidad nacional", la publicidad es la más oportuna garantía de justicia y libertad. El imputado encuentra en ella la mejor seguridad contra la calumnia y la parcialidad y el órgano investigador se pone a cubierto de la sospecha.

En este sentido se ha acogido uno de los dos modos en que actúa el principio de la publicidad dentro de los actos procesales penales, pues a decir de Vincenzo Manzini, "el principio de la publicidad de los actos procesales se actúa de dos modos: Mediante la asistencia del público y mediante la publicación de esos mismo actos". Los ponentes hemos acogido el principio de la publicidad de las piezas procesales del expediente.

No se trata de dar paso a la *justicia espectáculo*, que sustituye a la callada y serena labor de los jueces por la exhibición televisada de la instrucción del sumario, sino de permitir el control de la opinión pública sobre la actuación de los órganos de investi-

¹ Quién es considerado por García de Enterría como un conservadorista de la "revolución conservadora y aristocrática" y quien con sus posiciones permitió regímenes dictatoriales de ultraderecha (fascismo alemán) y sin embargo, se permitió opinar así sobre el tema en comentario. García de Enterría, Eduardo. En "La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional". Editorial Civitas, Madrid, 1985. Tercera Edición, página 163.

² Citando a Gneist "Der Rechtsstaat", Berlín, 1872, página 175 y Schulze "Preussisches staatsrecht", segunda edición, Berlín 1888-1890, Volumen 2º, página 905.

³ Schmitt, Carl. "La defensa de la Constitución", Tecnos, Madrid, 1983, página 60. Traducción de Manuel Sánchez Sarto.

⁴ La institución del impeachment, tuvo origen en los sistemas parlamentaristas de gobierno y difiere en su aplicación según el tipo de gobierno. En el sistema parlamentarista implica la caída del Primer Ministro por falta de mayorías parlamentarias o por la comisión de delitos y la reconstitución del Gobierno con nuevas mayorías parlamentarias producto de nuevas elecciones para el Parlamento. En el sistema presidencialista implica la destitución o renuncia del Presidente por motivaciones penales.

⁵ Rial, Juan. "Los partidos políticos en América del Sur en la primera década de los noventa" en "Partidos y clase política en América Latina en los 90", Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995. Página 76.

⁶ *Ibidem*.

gación, calificación y acusación del Congreso. Sea aquí el momento de expresar nuestro profundo desacuerdo con la llamada *justicia por golpes de opinión*, que lleva a los funcionarios de alto rango a convertirse en imágenes que deben producir resultados inmediatos; a atentar gravemente contra la presunción de inocencia, ya que como bien lo sostiene la periodista María Teresa Herrán, en su obra "El Fiscal, la dualidad de la imagen" los pronunciamientos judiciales a través de los medios, tienden a desbaratar un derecho fundamental del afectado: Que se le presuma inocente mientras no se le demuestre lo contrario, como también estimulan los preconceptos ya que por la presión de los medios se tiende a acentuar la influencia de los prejuicios en los fallos cuando las pruebas no son suficientes. En términos muy gráficos "el poder judicial se termina recostando en el poder de la imagen".

Por ello aunque creemos que se debe garantizar el acceso público al expediente, la recepción y práctica de pruebas debe seguir regida por las disposiciones del Código de Procedimiento Penal. La pública recepción de testimonios y de la indagatoria, la práctica de las pruebas frente a las cámaras de televisión no se avienen a la naturaleza confidencial y serena de la función instructora que exige un ambiente libre de todo género de presiones y de espectacularidades.

Cosa distinta sucede con los debates y deliberaciones parlamentarias que de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución Política y el artículo 85 de la Ley 5ª de 1992, son públicas por regla general.

Refiriéndose exclusivamente a la difusión de los debates parlamentarios, el profesor Angel María Abellán sostiene rotundamente que *por definición la discusión parlamentaria debe ser pública y someterse a la observación crítica de los ciudadanos, cuya opinión pública debe seguir siendo la única base reconocida del dominio político*, constituyéndose la publicidad de (todos) los debates parlamentarios, en el medio a través del cual la discusión social adquiere una dimensión política y la discusión parlamentaria toma una proyección social⁸.

La ecuanimidad que se espera de los fiscales y de los jueces debe ser conciliada con el imperativo de transparencia y control de la opinión pública, pero no debe ser sacrificada por éstos. Se impone una regulación que haga compatibles estos dos bienes jurídicos.

En consecuencia, la necesaria reforma a las actuales regulaciones legales sobre la reserva en materia relacionada con las investigaciones contra el Presidente de la República debe tener el siguiente alcance:

1. Todo el expediente será público.

2. La ordenación y la práctica de pruebas se rige por el Código de Procedimiento Penal. Esto quiere decir que las diligencias mismas de recepción de pruebas tendrán carácter reservado pero una vez incorporadas al expediente serán accesibles al público.

3. Las deliberaciones de la Comisión de Investigación y Acusación, así como las de la Plenaria tienen carácter público.

Proponemos entonces reformular de esta manera la propuesta gubernamental.

3. Doctrina de la Corte Constitucional

Al momento de elaborar el presente estudio de ponencia, la honorable Corte Constitucional ha proferido sentencia sobre el artículo 64 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, norma ésta que prohíbe a los funcionarios públicos divulgar información sobre actuaciones penales o disciplinarias que conozcan por razón de su cargo. Aunque el texto de dicha providencia no se ha publicado aún, se sabe que en la parte motiva nuestro supremo juez de constitucionalidad ha conceptualizado que, por tratarse de un juicio político el proceso de juz-

gamiento de altos funcionarios tienen en principio un carácter público. Sin embargo, la misma Corte ha puntualizado que tal carácter público del juzgamiento político se afirma sin perjuicio de la reserva consagrada en las normas legales que disciplinan esta materia en forma expresa.

Por tanto, el concepto doctrina de la Corte abre la posibilidad para que el legislador establezca cuáles diligencias y pruebas de la etapa instructiva deben estar cubiertas por la debida reserva y hasta qué momento lo deben estar. De todas maneras no se puede olvidar que en esta clase de procesos se fusionan de forma inseparable los aspectos penales y políticos disciplinarios de unos mismos hechos. Téngase en cuenta además, que, en estos casos, tanto el juicio político como el penal se fundamentan en las mismas pruebas, lo cual exige un manejo cuidadoso y sosegado en la producción de ellas.

4. Competencia constitucional de la Cámara en pleno

Además de lo anterior, hay un segundo aspecto procesal del juicio político que tiene tanta o tal vez mayor transcendencia para la credibilidad de las funciones de investigación y acusación que constitucionalmente se le confían a la Cámara de Representantes. Se trata de la competencia para adoptar la decisión definitiva sobre las investigaciones adelantadas por la Comisión de Investigación y Acusación. ¿Debe dejarse exclusivamente en manos de dicha Comisión el grave y delicado pronunciamiento de preclusión de la investigación o de auto inhibitorio sobre la iniciación de la misma? o, más bien, ¿debe recabarse para la Plenaria de la Corporación decidir de fondo y de forma definitiva de tales asuntos?

Al respecto, el reglamento del Congreso en su artículo 343, al definir las consecuencias procesales de la calificación de la investigación por parte de la Comisión de Investigación y Acusación deja un cierto vacío jurídico, toda vez que no prevé la posibilidad de llevar la resolución de preclusión al conocimiento de la Plenaria de la Cámara. Tal dificultad interpretativa debe ser subsanada mediante una norma legal aclaratoria en la cual se establezca con certeza que es la plenaria de la Cámara, quien hace el pronunciamiento definitivo sobre la calificación de los hechos averiguados.

Según la correcta hermenéutica de los textos constitucionales sobre la materia originarios de la Constitución de 1886 y reeditados por la de 1991 corresponde únicamente a la Cámara de Representantes en pleno decidir de fondo y de forma definitiva sobre las investigaciones que se adelanten en la Comisión de Investigación y Acusación, sin perjuicio de la competencia que la Ley 5ª de 1992 le otorga a esta célula congresional para recibir e instruir las denuncias que contra los altos dignatarios del Estado se presenten.

Es a la Cámara de Representantes como corporación, como órgano colegiado a quien constitucionalmente se le ha confiado la delicada y transcendental función político-jurisdiccional de investigar y acusar a los altos funcionarios de las otras Ramas del Poder Público. En efecto, el artículo 178 asigna a la Cámara una serie de atribuciones especiales, como por ejemplo, las de elegir al Defensor del Pueblo, examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto, etc., las cuales no pueden ser delegadas en ninguna comisión de su seno, toda vez que ello implicaría despojarse de potestades constitucionales propias e inalienables. Lo anterior no obsta para que las Comisiones Legales o Accidentales correspondientes lleven a cabo tareas de preparación o tramitación de los asuntos que el plenario haya de decidir.

En este orden de ideas, el numeral 4º del citado artículo 178 otorga a la Cámara de Representantes la potestad para:

"Conocer de las denuncias y quejas que ante ellas se presenten por el Fiscal General de la Nación o por particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan méritos, fundar en ellas acusación ante el Senado".

En el mismo sentido el numeral 5º faculta a la Cámara para:

"Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente".

Se trata de atribuciones especiales, según lo especifica el tenor literal del citado artículo 178 constitucional, con lo cual se despeja toda duda de que son competencias propias e indelegables.

En cambio, sí es perfectamente legítimo inferir que la Cámara está en plena facultad para delegar en un organismo interno suyo, tanto la ratificación de las denuncias y quejas como la instrucción que de ellas se sigue; es decir, acopiar las pruebas y elaborar la propuesta de decisión que en ellas pueda fundarse.

Al crear la Comisión Legal de Investigación y Acusación, el Reglamento del Congreso ha dotado a la Cámara de un valioso instrumento técnico, permanente y ágil para adelantar con eficacia y celeridad las investigaciones a ella confiadas, como quiera que a la Plenaria le sería prácticamente imposible cualquier labor fecunda de instrucción procesal. Sin embargo, bajo ningún punto de vista puede afirmarse que la Cámara ha sido despojada de su inalienable poder de investigación y acusación ni que la voluntad de esa Corporación pueda ser sustituida por la de una comisión de su seno. Por lo tanto, así como para determinar si en un caso concreto existen suficientes fundamentos jurídicos y fácticos que ameriten aprobar la resolución de acusación se exige pronunciamiento de la Plenaria (artículo 343 del Reglamento), la misma razón obra para asignar a esa misma instancia parlamentaria la competencia para decidir la preclusión del proceso.

En estos términos proponemos adicionar el Proyecto presentado por el Gobierno.

5. Procedibilidad de esta nueva propuesta

Es perfectamente procedente introducir esta nueva modificación en el proyecto de ley sometido a nuestra consideración, por cuanto ella guarda unidad temática con la iniciativa en trámite presentada por el Gobierno. La unidad temática en este caso se da por tres razones: En primer lugar la propuesta de aclarar la competencia para decidir definitivamente sobre la resolución preclusoria se refiere a la misma materia del proyecto del Ejecutivo, es decir, a las reglas de procedimiento en cuanto a la instrucción, calificación y acusación del Presidente de la República por parte de la Cámara de Representantes (unidad material). Es conveniente en este aspecto recordar las múltiples sentencias de la Corte Constitucional acerca de lo que se entiende por unidad de materia. En sentencia CO25 de 1993, la Corte dijo "el principio de unidad de materia ...contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo... La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático significativamente de mayor

⁷ Abellán, Angel María. "El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: La publicidad parlamentaria frente al secreto" en IV Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional, UNAM 1992, coeditado por Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Serie G estudios doctrinales número 139, p.21.

⁸ Idea expuesta por Pedro De Vega en "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", REP Madrid, número 43, 1985, citado por Angel María Abellán, op. cit., p.52.

entidad como valor fundante del Estado colombiano. También expresó la Corte en sentencia C592 de 1992 que "si un solo elemento articula esas realidades normativas en una ley, tal elemento salva la exigencia constitucional de la unidad de materia en la misma". Finalmente, en sentencia C84 de 1995 sostuvo sobre la unidad de materia de los proyectos de ley lo siguiente: "el objeto de dicho mandato constitucional es lograr la identificación del proceso legislativo, en forma tal que las distintas disposiciones que se inserten en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o como tantas veces se ha dicho, que los temas tratados en el proyecto tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen... En efecto, toda regulación, por naturaleza, lleva la potencialidad de afectar varios temas y no sólo uno, porque nos encontramos en un orden jurídico sistemático, en el cual la específica alteración de un sector del derecho comporta una afectación de otro espacio Jurídico diferente pero relacionado de alguna forma".

En segundo lugar, por cuanto que la finalidad de ambas iniciativas es la misma, a saber, la de darle legitimidad plena e incuestionable credibilidad a la decisión sobre este tipo de asuntos de tanta significación política (conexión teleológica o por la finalidad).

En tercer lugar por conexidad formal, toda vez que se trata de modificaciones a las mismas normas del Reglamento, lo cual supone que ambas reformas legales se tramitan como Ley orgánica.

Seguramente se podrá formular el cuestionamiento acerca de la viabilidad para que en sesiones extraordinarias el Legislador introduzca modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno, debemos contestar que no nos cabe ninguna duda al respecto. El artículo 138 de la Constitución Política establece que en el curso de las sesiones extraordinarias, el Congreso sólo puede ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración. Creemos que esta restricción no significa que el Legislador se vea disminuido en sus competencias respecto a los temas propuestos por el Gobierno, el legislador no se convierte en notario de las propuestas del Gobierno debiendo sólo improbadas o aprobarlas, de ninguna manera, lo que este artículo señala es que no se podrán estudiar proyectos diferentes a los sometidos por el Gobierno, pero en el estudio de los que someta el Gobierno el Legislativo tiene la plenitud de sus competencias, puede por lo tanto modificar, adicionar, enmendar siempre y cuando se conserve la unidad temática que es determinada por el asunto puesto a consideración por el Gobierno.

6. Proposiciones presentadas en la sesión conjunta de Comisiones Primeras de Senado y Cámara

Para dar cumplimiento a lo prescrito por el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992⁹ hacemos referencia a las proposiciones presentadas:

Bajo los números I, II, III, y IV se presentaron cuatro proposiciones de las cuales antes de ser consideradas se retiró la número III quedando para someter a debate y decisión las restantes:

I. La Proposición número uno fue presentada por el Fiscal General de la Nación, doctor Alfonso Valdivieso Sarmiento, quien la formuló en los siguientes términos:

"Artículo nuevo. No obstante lo establecido en el artículo anterior, las diligencias reservadas que deban ser trasladadas al Congreso, de actuaciones en curso, mantendrán la reserva en los siguientes casos:

1. Sobre las piezas procesales que a juicio del funcionario judicial competente o del obligado a remitirlas deban mantenerse en reserva.
2. Sobre el acta que contenga la reserva de identidad de los testigos y sobre la identidad de los demás intervinientes procesales sujetos a reserva".

Sometida a consideración fue negada con una votación en Senado de 10 votos afirmativos y 3 negativos, y en Cámara con 8 votos afirmativos y 11 negativos. Creemos que los motivos que animaron tal rechazo se fundaron en lo expuesto por el señor Ministro de Justicia, doctor Carlos Medellín y que básicamente fueron los siguientes:

a) La Fiscalía General de la Nación no es sujeto procesal y por lo tanto no se pueden extender sus facultades sobre personas que intervengan en un proceso que no es de su competencia, en lo referente a protección de víctimas, intervinientes y testigos;

b) En lo referente al conocimiento de las pruebas recaudadas en otros procesos, se aclara que sólo se solicitarán las pruebas pertinentes, y el Ministerio Público por medio del delegado de la Procuraduría, asistirá para evitar el desbordamiento en la solicitud de las pruebas no conducentes;

c) La figura de testigos sin rostro se aplica sólo en los procesos que adelanta la jurisdicción de orden público, jurisdicción creada con el propósito de desvertebrar las organizaciones criminales. El solo recordar la filosofía que inspira la existencia de esta clase de testigos choca con lo que supone es un proceso especial contra el primer magistrado de la República;

d) La posibilidad de calificación de reserva de las pruebas, asignada al investigador de turno, la hace depender de la esfera volitiva de tal funcionario, y se suplantaría la prescripción constitucional y legal (nacional e internacional) que instituye el conocimiento público de los "documentos del Estado" y "la publicidad de los juicios". (Intervención del honorable Senador Héctor Helí Rojas).

En todo caso el honorable Representante Arturo Yepes apeló la negativa dada a esta propuesta, con el objeto de poderla presentar nuevamente en la Plenaria de la Cámara.

II. La proposición número dos fue presentada por el Representante Roberto Camacho, con el siguiente texto:

Artículo nuevo. Suprímase el literal b) del artículo 131 de la Ley 5ª de 1992 que establece el carácter de votación secreta "para decidir sobre proposiciones de acusación ante el Senado; o su admisión o rechazo por parte de esta Corporación".

Esta proposición después de someterse a consideración fue aprobada, con votación en Senado de 10 votos afirmativos y 2 negativos, y en Cámara de 17 votos afirmativos y 3 negativos.

III. El Senador Luis Guillermo Giraldo presentó la proposición número cuatro, con el siguiente texto como artículo nuevo:

"Artículo nuevo. Esta Ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y en especial el artículo 343 de la Ley 5ª de 1992".

Ante las explicaciones suministradas por el Representante J.J. Vives en relación con esta proposición, el Senador Giraldo procedió a solicitar permiso a las comisiones conjuntas, que le fue concedido, para retirar la proposición.

IV. Transcribimos el texto de la proposición número tres presentada por el Representante Roberto Camacho, que fue retirada antes de consideración alguna:

Adiciónase al párrafo que se propone agregar al artículo 332 de la Ley 5ª de 1992, así:

"En desarrollo de esta modalidad de juicios especiales, los juicios políticos que se adelanten contra el Presidente de la República, de acuerdo con las disposiciones constitucionales citadas, tendrán las formalidades de los procesos judiciales previstas en el Código de Procedimiento Penal".

Proposición

Dése segundo debate al proyecto de ley de la referencia para lo cual sometemos a consideración de los honorables Representantes el texto aprobado por las Comisiones Primeras de Senado y Cámara en sesión conjunta del 27 de febrero de 1995, con algunas modificaciones de forma, contenidas en el siguiente pliego anexo.

Ponentes de la honorable Cámara de Representantes,

Viviane Morales Hoyos, José Darío Salazar, William Vélez Mesa, Joaquín José Vives.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1º. Después de la palabra "expediente", se reemplaza la expresión "será", por "es"; e igualmente después de la frase "la plenaria de la Cámara" la palabra "serán" se sustituye por "son".

Artículo 4º. La expresión "promulgación" se reemplaza por "sanción".

PROYECTO DE LEY NUMERO 262 DE 1996

por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el artículo 332 de la Ley 5ª de 1992 con el siguiente párrafo:

Parágrafo. Cuando la investigación se refiera al Presidente de la República el expediente es público. Las deliberaciones de la Comisión de Investigación y Acusaciones, así como las de la Plenaria de la Cámara son igualmente públicas. La ordenación y diligencias de práctica de pruebas seguirán las normas del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 2º. El artículo 343 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 343. Consecuencias de la resolución calificatoria. Dentro de los tres (3) días siguientes a la aprobación del proyecto de resolución, el Presidente de la comisión, enviará el asunto al Presidente de la Cámara, a fin de que la plenaria de esta corporación, dentro de los ocho (8) días siguientes, estudie y decida sobre la acusación o la preclusión de la investigación.

Si la Cámara de Representantes aprueba la resolución de preclusión de investigación, se archivará el expediente, si la improbare, designará una comisión de su seno para que elabore, en el término de cinco (5) días, el proyecto de resolución de acusación.

Artículo 3º. Suprímase el literal b) del artículo 131 de la Ley 5ª de 1992 que establece el carácter de votación secreta "para decidir proposiciones de acusación ante el Senado, o su admisión o rechazo por parte de esa corporación".

Artículo 4º. La presente Ley rige a partir de su sanción.

Honorables Representantes,

Viviane Morales Hoyos, José Darío Salazar, William Vélez Mesa, Joaquín José Vives.

⁹ Contenido de la ponencia. En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión" artículo 175, Ley 5ª de 1992.