



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 824

Bogotá, D. C., lunes, 3 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariosenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 67 DE 2016 SENADO

*mediante la cual se fortalece el control y la
rendición de cuentas en la Fiscalía General de la
Nación.*

Bogotá, D. C.,

Honorable Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia primer debate Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, mediante la cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación.

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por usted, se procede dentro del término previsto para el efecto a rendir el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Honorable Senado de la República, del Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, *mediante la cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación.*

Conviene resaltar que para efectos de rendir esta ponencia se abordarán los siguientes aspectos: (i) se hará alusión al sistema de control interno de la Fiscalía General de la Nación con la finalidad de ilustrar que las disposiciones de esta propuesta no pretenden sustituirlo sino, por el contrario,

optimizarlo; (ii) se explicará por qué este proyecto de ley constituye un mejoramiento en el diseño y en la ejecución de la política criminal; y finalmente, (iii) se manifestará cómo las disposiciones concretas de esta propuesta constituyen la optimización de distintos principios constitucionales de la administración de justicia, tales como los de colaboración armónica, control recíproco y coordinación de las instituciones involucradas en la ejecución de la política criminal, transparencia, publicidad y eficiencia.

I. SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Este proyecto de ley fortalece el sistema actual de control interno de la Fiscalía General de la Nación (en adelante, FGN), sin que su ejecución implique adiciones presupuestales, en los siguientes términos:

A. Descripción del modelo actual de control interno en la Fiscalía General de la Nación

El artículo 209 de la Constitución Política además de consagrar expresamente los principios de la función administrativa, establece que “la administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno”¹. Para el ejercicio de ese control en las entidades públicas, el artículo 269 superior prevé que “las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno de conformidad con lo que disponga la ley”².

Es así como a través de la Ley 87 de 1993 se establecieron las normas para el ejercicio del control

1 Artículo 209, Constitución Política de 1991.

2 Artículo 269, Constitución Política de 1991.

interno en las entidades y organismos del Estado. El artículo 1° de la mencionada ley define control interno como “el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos”³.

En su parágrafo esta norma también establece que cada entidad pública debe adoptar políticas dirigidas a toda su estructura administrativa, a través de “la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal”⁴.

Las disposiciones de la Ley 87 de 1993 vinculan a todos los organismos y entidades públicas del Estado, lo cual incluye a la FGN, como parte de la Rama Judicial del Poder Público⁵. En consecuencia, actualmente el Ente Investigador cuenta con una Dirección de Control Interno, adscrita al Despacho del Fiscal General de la Nación⁶, con el propósito principal de “[d]irigir la evaluación del Sistema de Control Interno de la FGN para contribuir al mejoramiento continuo de la Entidad, de acuerdo con la normatividad vigente, las políticas, los planes, programas y procedimientos institucionales”⁷.

En términos generales, el control interno es el conjunto de mecanismos de verificación y evaluación de la estrategia, gestión y evaluación propia de dicha de los organismos y entidades públicas, con el fin de generar planes de mejoramiento frente a las alertas y desviaciones detectadas, en aras de lograr el cumplimiento adecuado de las funciones que la Constitución, la ley y el reglamento le asignan a la Entidad.

De esta forma, la Dirección de Control Interno de la FGN es un componente del sistema de control de la Entidad, encargada de medir y evaluar la eficiencia y eficacia de la Fiscalía. Sus funciones⁸ esenciales están relacionadas con la planeación, dirección y organización de la verificación y eva-

luación del sistema de control interno de la FGN, lo cual involucra i) acompañar y asesorar a todas las dependencias en lo relacionado con el control interno, ii) valorar riesgos a los cuales está expuesta la institución, iii) fomentar la cultura del autocontrol, iv) participar en la preparación y ejecución del direccionamiento estratégico de la FGN, v) realizar evaluación y seguimiento de la gestión y cumplimiento de las funciones asignadas al Ente Investigador y vi) sugerir acciones de mejora.

A su vez, el principal instrumento del control interno es el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), adoptado por el Gobierno nacional mediante Decreto número 1599 de 2005, actualizado por medio del Decreto número 943 de 2014. El MECI promueve una estructura uniforme de control para mejorar el desempeño de los organismos y entidades públicas del Estado. La FGN implementó la actualización del Modelo Estándar de Control Interno a través de la Resolución número 01687 del 20 de agosto de 2015.

Como se ve, los procesos de evaluación, monitoreo y supervisión a cargo de la Dirección de Control Interno recopilan datos dirigidos a realizar el análisis del desempeño y mejora de la FGN. Estos procesos pretenden proporcionar información cierta sobre el grado de cumplimiento de las metas, planes, programas y objetivos del Ente Investigador. Para el efecto el sistema cuenta con dos grandes módulos. i) Evaluación y gestión y ii) evaluación y seguimiento. Adicionalmente, son fundamentales los componentes de autoevaluación institucional⁹, auditoría interna¹⁰ y planes de mejoramiento¹¹.

En cuanto a la nominación y elección del Director de Control Interno de la FGN, el Decreto ley 016 de 2014, en el numeral 22 del artículo 4° contempla dentro de las facultades del Fiscal General de la Nación, el nombramiento y remoción del Vicefiscal General de la Nación y demás servidores públicos de la Entidad.

⁹ Según el Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014, del Departamento Administrativo de la Función Pública, la autoevaluación institucional es el “componente que le permite a cada responsable de proceso, programa y/o proyecto y sus funcionarios, medir la efectividad de sus controles y los resultados de la gestión en tiempo real, verificando su capacidad para cumplir las metas y resultados a su cargo y tomar las medidas correctivas que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos previstos por la entidad”.

¹⁰ “Una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de la entidad; que ayuda a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno”. *Ibidem*.

¹¹ “Aquellas acciones necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno y en la gestión de los procesos, como resultado de la Autoevaluación realizada por cada líder de proceso, de la Auditoría Interna de la Oficina de Control Interno, y de las observaciones formales de los órganos de control”. *Ibidem*.

³ Artículo 1°, Ley 87 de 1993.

⁴ Parágrafo del artículo 1°, Ley 87 de 1993.

⁵ Inciso 3° del artículo 249, Constitución Política de 1991.

⁶ Numeral 1.7 del artículo 2°, Decreto número 016 de 2014.

⁷ Fiscalía General de la Nación -Subdirección de Planeación, Resolución número 0021 del 24 de agosto de 2016, por medio de la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los Empleos que conforman la Planta de Personal de la Fiscalía General de la Nación dentro del “Proceso Gestión Humana”.

⁸ Artículo 13, Decreto número 016 de 2014.

En cuanto a la naturaleza del cargo de Director de Control Interno de la FGN, de conformidad con el artículo 5° del Decreto número 020 de 2014¹², es de libre nombramiento y remoción, es decir, su escogencia obedece a condiciones personales –*intuitu personae*– y a la especial confianza que caracteriza el ejercicio de los empleos del ámbito de dirección institucional, en orden de plasmar y ejecutar políticas generales diseñadas por el nominador. Es precisamente esta circunstancia la que le puede restar autonomía, transparencia e imparcialidad al Director de Control Interno al momento de evaluar la gestión general de la institución.

En suma, en este momento la FGN cuenta con un sistema de control interno, a través de una dependencia especializada –Dirección de Control Interno– que propende por fortalecer el desempeño, misión y objetivos institucionales por medio de mecanismos de verificación, evaluación y seguimiento.

B. Propuesta de modificación.

El Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, mediante el cual se propuso la implementación de medidas para fortalecer el control y la rendición de cuentas de la FGN, modifica exclusivamente el sistema de designación del Director de una dependencia ya existente al interior del Ente Investigador, con la finalidad de imprimirle transparencia e imparcialidad al sistema de control vigente y de esta manera fortalecerlo.

Es importante resaltar en que este proyecto no está orientado a crear un nuevo modelo de control interno en la Entidad ni crear una nueva dependencia para los efectos. Simplemente, propone la modificación del mecanismo de nominación y elección del Director de Control Interno del Ente Investigador en los siguientes términos: “La Corte Suprema de Justicia designará al Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que ejerza las funciones que le ha asignado la ley, específicamente las dispuestas en el artículo 13 del Decreto-ley 016 de 2014”.

Como consecuencia de lo anterior, se propone adicionar el numeral 22 del artículo 4° del Decreto número 016 de 2014, estableciendo una excepción a la potestad nominadora del Fiscal General de la Nación, respecto del Director de Control Interno, quien será designado por la Corte Suprema de Justicia.

12 “Artículo 5°. *Clasificación de los empleos.* Los empleos de la Fiscalía General de la Nación, del Instituto Nacional de Medicina Legal y de la Institución de Educación Superior son de carrera, con excepción de los siguientes cargos que se clasifican como de libre nombramiento y remoción, dada la especial confianza y la prestación *intuitu personae* que conlleva el desarrollo de sus funciones, así: 1. Los cargos del nivel directivo: 1.1. En la Fiscalía General de la Nación: El Vicéfiscal General de la Nación, Consejero Judicial, Director Nacional, Director Estratégico, Director Especializado, Subdirector Nacional, Subdirector Seccional, Jefe de Departamento (...)” (Subrayado fuera del texto original).

En cuanto al periodo del funcionario, el proyecto dispone que será de cuatro años, comenzando en la mitad del periodo del Fiscal General de la Nación. Adicionalmente, le asigna al Director de Control Interno la obligación de presentar un informe general de la situación de la Entidad a la Corte Suprema de Justicia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización de cada año de gestión.

Por otra parte, el Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, fortalece la rendición de cuentas, al incluir como función del Fiscal General de la Nación, el deber de presentar ante la Corte Suprema de Justicia un informe general de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales asignadas a la Entidad, dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización de cada año de gestión.

Tanto el informe de la situación de la Entidad que presente el Director de Control Interno de la FGN, como el informe general de rendición de cuentas que presente el Fiscal General de la Nación, además de presentarse ante la Corte Suprema de Justicia, como nominadora de los funcionarios, también se publicarán en la página web del Ente Investigador.

En este punto, se debe precisar que la naturaleza de los informes propuestos para el Director de Control Interno y para el Fiscal General de la Nación es diferente. El primero, pretende reflejar el estado general de la Entidad, lo cual es resultado del cumplimiento de las funciones de control interno, sin hacer referencia concreta a los hallazgos de la evaluación y auditoría interna, y el segundo, debe dar cuenta de la forma en que el jefe del Ente Investigador ha ejercido la administración.

C. Implicaciones del proyecto de ley

Como se ha mencionado a lo largo de esta ponencia, el proyecto de ley mediante el cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación no varía la estructura de la Dirección de Control Interno de la FGN, ni las funciones de esta dependencia. En ese sentido, el Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación continuará cumpliendo con el propósito principal del empleo, de acuerdo con las tareas que le asigna el Decreto-ley 016 de 2014 y de conformidad con la estructura institucional que allí se plasma. El proyecto tampoco altera la calidad de jefe inmediato del Fiscal General de la Nación respecto del Director de Control Interno.

La propuesta modifica, exclusivamente, el mecanismo para designar al Director de Control Interno y fortalece la rendición de cuentas, en la medida en que prevé que el Fiscal General tendrá que presentar un informe general de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales asignadas a la Entidad ante la Corte Suprema de Justicia.

Con estas medidas, el proyecto se orienta a mejorar la efectividad y eficacia de las investigaciones y del ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía General de la Nación, lo que contribuye a mejorar el desempeño de la Entidad y favorece la formulación de la política criminal.

D. No requiere adición presupuestal

El Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, mediante el cual se propuso la implementación de medidas para fortalecer el control y la rendición de cuentas de la Fiscalía General de la Nación no implica ninguna erogación presupuestal adicional, en tanto no modifica el régimen salarial y prestacional asignado al Director de Control Interno, como tampoco cambia el sistema de control vigente, como ya se explicó.

II. EL PROYECTO DE LEY “MEDIANTE EL CUAL SE FORTALECE EL CONTROL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN” OPTIMIZA LA ESTRUCTURACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL A CARGO DEL ESTADO.

A. Las leyes que buscan el mejoramiento de la eficiencia en la administración de justicia en materia penal están inescindiblemente ligadas a la optimización del diseño y de la ejecución de la política criminal.

El ordenamiento constitucional constantemente hace alusión a la política pública en materia criminal. Sin embargo, aunque la referencia constante que hacen las normas superiores a la política criminal, ninguna contiene una definición precisa de lo que debe entenderse por política criminal. Por esa razón, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado definiciones en las cuales, como elemento común, puede identificarse que se trata de una política pública encargada de definir las medidas implementadas por el Estado para luchar contra la ocurrencia del delito. Concretamente, en un pronunciamiento reciente estableció que por esta política debe entenderse lo siguiente:

“La *política criminal* [es] el conjunto de respuestas que un Estado adopta para hacer frente a las conductas punibles, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en su jurisdicción¹³. En esa medida, busca combatir la criminalidad a partir de diferentes estrategias y acciones en el ámbito social, jurídico, económico, cultu-

ral, administrativo y/o tecnológico, entre otros¹⁴. (...)”¹⁵. (Subrayado fuera del texto).

Ahora bien, las limitaciones de la formulación de la política del Estado en materia criminal emanan principalmente de la Constitución Política. De ahí, la Corte Constitucional ha establecido, en relación con los límites de la labor de diseño de esa política pública, lo siguiente:

“De modo que cuando una política pública es formulada en un instrumento jurídico, se debe respetar el ordenamiento superior. En materia penal este imperativo resulta todavía más claro que en otros ámbitos de las políticas públicas, toda vez que se trata de una esfera del orden normativo en el que los derechos fundamentales se encuentran particularmente implicados ya sea desde el punto de vista del imputado o de la víctima, y el interés de la sociedad se encuentra igualmente comprometido. El margen del órgano que adopta la política pública es más amplio o reducido según sean mayores y más detallados los condicionamientos fijados en la Constitución al respecto”¹⁶ (Subrayado fuera del texto).

Así mismo, en la misma sentencia el Tribunal Constitucional manifestó desde sus primeros pronunciamientos que, aunque los límites del diseño de la política criminal están consagrados en la Constitución, su concreción es responsabilidad principal del legislador. En ese sentido, esa Corporación señaló:

“La legislación penal es manifestación concreta de la política criminal del Estado. La decisión política que determina los objetivos del sistema penal y la adecuada aplicación de los medios legales para luchar contra el crimen y alcanzar los mejores resultados, se plasma en el texto de la ley penal. En este sentido, la norma penal, una vez promulgada, se independiza de la decisión política que le da origen, conservando la finalidad buscada por su redactor en el elemento teleológico de la norma. So-

14 Así se explica en la referida Sentencia C-646 de 2001: “Puede ser **social**, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser **jurídica**, como cuando se reforman las normas penales. Además puede ser **económica**, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser **cultural**, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser **administrativas**, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser **tecnológicas**, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica”.

15 Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-936 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

13 Corte Constitucional, Sentencia C-646 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

bre estos dos momentos de la creación del derecho penal actúa la doctrina jurídica. Su labor consiste en precisar el alcance de las instituciones jurídicas, integrar en un sistema interpretativo lógico las decisiones legislativas muchas veces divergentes y hasta contrarias, elaborar reglas de lenguaje con poder conceptual y de definición de las determinaciones de política criminal y servir de sustrato crítico que posibilite una futura modificación de la política penal¹⁷. (Subrayado fuera del texto).

Dicho lo anterior, es necesario establecer la conexión entre la formulación y el ejercicio de la política criminal, y el contenido de la presente propuesta normativa. Lo anterior, bajo el supuesto de que el fortalecimiento del control interno y de la rendición de cuentas de la Fiscalía General de la Nación, que se propone con el presente proyecto de ley, tiene relación de conexidad con la optimización de la política criminal mediante el mejoramiento de la eficiencia de la administración de justicia en materia penal.

La Corte Constitucional en varias oportunidades se ha pronunciado sobre la política pública en materia criminal. Sus pronunciamientos no se han limitado únicamente a establecer una definición de la misma, por el contrario ha establecido también (i) los elementos mínimos que debe cumplir esa política para adecuarse a los mandatos constitucionales. La propuesta normativa (ii) desarrolla parte de esos elementos mínimos que deben conformar la denominada política criminal, tal y como se expone a continuación.

B. La propuesta normativa desarrolla algunos componentes constitucionales de la política criminal.

Tal como se estableció, la estructuración y ejecución de la política criminal están limitadas constitucionalmente. En ese sentido, la Corte Constitucional ha establecido distintas dimensiones que, sin duda, deben ser desarrolladas por el legislador cuando cumpla la función de diseñar esa política pública y que además, deben ser puestas en ejecución por las entidades encargadas de su realización concreta, tal como sucede con la Fiscalía General de la Nación.

1. Los componentes constitucionales de la política criminal.

De la definición de política criminal que ha establecido la Corte Constitucional es viable concluir que esta política pública comprende todas las actuaciones del Estado, desde diferentes ámbitos, para hacer frente a la comisión de delitos. Una de las actuaciones de carácter reactivo que realiza el Estado para contener estas conductas delictivas en el ámbito jurídico es el proceso penal con sus posibles consecuencias en materia de limitación de derechos. Esto hace que se trate de una política pública especialísima, pues de las decisiones que en la materia se adopten es posible que para determinadas conductas punibles se endurezca la reacción del Estado en el uso de su fuerza legítima, mientras que en otros, esta sea reducida, lo que implica que dos personas en una situación igual, cometieron un delito, tengan un tratamiento diferente. Es por ello que la política que en materia criminal se adopte debe estar construida de manera clara y coherente con las disposiciones constitucionales.

En ese sentido, la Corte Constitucional declaró que “resulta un imperativo democrático sostener que la creación y el fortalecimiento de una política criminal seria, coherente, fundamentada empíricamente y constitucionalmente enmarcada, es un objetivo estatal al cual deben orientarse las autoridades públicas sin más dilaciones, en la medida en que una concepción distinta de ella implica, como se ha verificado, la afectación de los derechos de un conjunto importante de personas”¹⁸.

A partir de lo anterior, existen ciertos límites o estándares mínimos de la política criminal de conformidad con el desarrollo constitucional que ha hecho la Corte Constitucional en ese sentido. El carácter preventivo y coherente de la política criminal, el principio de la libertad personal, la excepcionalidad de las medidas privativas de la libertad, el sustento empírico en el diseño de la política criminal, así como su sostenibilidad¹⁹.

Por su parte, la Corte Constitucional se ha referido de forma concreta a las medidas normativas que componen el diseño de la política criminal. En ese listado que, en principio es enunciativo, la Corporación incluyó labores que, por tener injerencia directa en la persecución de conductas gravemente lesivas para la sociedad, deben ser desarrolladas por el legislador. Al respecto, en Sentencia C-936 de 2010, el Tribunal indicó lo siguiente:

“Entre las distintas medidas normativas que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, forman parte del concepto de ‘política criminal’, se encuentran: (a) las que definen los bienes jurídicos que se busca proteger por medio de las

17 Corte Constitucional, Sentencia C-504 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. Igualmente, esa Corporación ha manifestado: “El legislador tiene competencia exclusiva en la definición de la política criminal del Estado, potestad que tiene fundamento en la denominada cláusula general de competencia según la cual corresponde al órgano legislativo ‘hacer las leyes’, lo que a su vez comporta la posibilidad de interpretarlas, modificarlas y derogarlas. (C. P., artículos 150 y 114) y de manera específica en materia penal el Congreso de la República tiene una facultad expresa y específica de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones” (Subrayado fuera del texto). Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

18 Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

19 Todos estos elementos o estándares mínimos fueron reconocidos por la Corte Constitucional. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

normas penales, a través de la tipificación de conductas delictivas²⁰, (b) las que establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos²¹, (c) **las que señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia**²², (d) las que consagran los mecanismos para la protección de las personas que intervienen en los procesos penales²³, (e) las que regulan la detención preventiva²⁴, o (f) las que señalan los términos de prescripción de la acción penal²⁵. Así mismo ha reconocido esta Corporación que *‘las normas del Código de Procedimiento Penal son un elemento constitutivo la política criminal en tanto instrumento para su materialización, puesto que regulan las formas y los pasos que deben seguir quienes ejecuten dicha política en la práctica’*²⁶(...)”²⁷ (Negrillas y cursivas del texto).

2. La presente propuesta normativa desarrolla el componente constitucional de la eficiencia de la política criminal.

El fortalecimiento del control y de la rendición de cuentas de la Fiscalía General de la Nación desarrolla algunos componentes constitucionales de la política criminal. Principalmente, mediante las propuestas concretas se logra optimizar la eficiencia al interior de la administración de justicia en materia penal²⁸.

El principio de eficiencia guía la actuación de la administración pública. La Corte Constitucional lo ha definido como:

“[L]a máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuan-

to los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos-beneficio”²⁹.

En lo que respecta a la implementación de este principio, dicha Corporación puso de presente que la administración debe garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos del país, con la adopción de las medidas que resulten necesarias para el efecto, sin que se presenten argumentos de tipo presupuestal. Es necesario que las medidas que se adopten resulten necesarias para efectivizar los derechos de la sociedad y se ajusten al marco de las actuaciones administrativas³⁰. Esto quiere decir que el principio de eficacia corresponde a que se cumplan las determinaciones de la actuación³¹.

Este principio se encuentra en consonancia con el principio de eficacia que, según la Corte, unidos se orientan a:

*“[L]a verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones”*³² (Negrillas y cursivas del texto).

Ahora bien, las actuaciones de la FGN involucra la prestación de uno de los servicios más importantes del Estado: la administración de justicia. Para garantizar que las personas tengan acceso a la justicia se requiere que la entidad disponga de todos los medios necesarios para conseguir la realización de sus fines y de todas las actuaciones pertinentes para lograr efectivizar los derechos de las personas involucradas en el proceso penal.

La realización de los derechos de las personas involucradas en el proceso penal se materializa con las diferentes actuaciones que se disponen por parte de la Fiscalía, tanto en atención de víctimas y usuarios como de inversión de los recursos en esquemas de investigación y actuaciones que redunden en facilidades al interior del proceso penal. Evaluar la ejecución de las actuaciones previstas como necesarias para el desarrollo misional de la Entidad, coadyuva con la realización del principio de eficacia pues supone que se revise la realización

20 [cita incluida en el texto] Corte Constitucional, Sentencia C-599 de 1998.

21 [cita incluida en el texto] Así, en la Sentencia C-198 de 1997 se afirmó: *“La selección de los bienes jurídicos merecedores de protección, el señalamiento de las conductas capaces de afectarlos, la distinción entre delitos y contravenciones, así como las consecuentes diferencias de regímenes sancionatorios y de procedimientos obedecen a la política criminal del Estado en cuya concepción y diseño se reconoce al legislador, en lo no regulado directamente por el Constituyente, un margen de acción que se inscribe dentro de la llamada libertad de configuración.”* En idéntico sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-093 de 1993.

22 [cita incluida en el texto] Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 1998.

23 [cita incluida en el texto] Corte Constitucional, Sentencia C-344 de 1995.

24 [cita incluida en el texto] Corte Constitucional, Sentencia C-327 de 1997.

25 [cita incluida en el texto] Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 1995.

26 [cita incluida en el texto] Corte Constitucional, Sentencia C-646 de 2001.

27 Corte Constitucional, Sentencia C-936 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

28 La eficiencia está consagrada como un principio medular de la administración de justicia. Cfr. Artículo 7º, Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la Administración de Justicia”.

29 Corte Constitucional. Sentencia C-826 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

de las actividades previstas y su relación con los fines pretendidos. La idoneidad de quien realice la evaluación de la eficacia de las actuaciones de la Fiscalía, representa un control interorgánico que permite hacer un seguimiento, no solo a la inversión de los recursos, sino a la eficacia de las actuaciones respecto de la política pública en materia criminal del Estado.

Dicho lo anterior, una rendición de cuentas entre la Fiscalía General de la Nación –tanto por el Fiscal General de la Nación como por el Director de Control Interno de la entidad– y la Corte Suprema de Justicia, permite mejorar notablemente la articulación del ejercicio de la política criminal, toda vez que incentiva la retroalimentación constante en relación con los resultados concretos del ente acusador y porque contribuye al mejoramiento del ejercicio de su función misional, esta es la de investigar los hechos constitutivos de delitos así como la del consecuencia ejercicio de la acción penal³³. Igualmente, la presentación de esos informes contribuye a que exista conocimiento público y certero del manejo de los asuntos institucionales de la Fiscalía, situación que también tiene impacto en los resultados de esa entidad en relación con el ejercicio de su función misional.

A partir de lo anterior, por un lado, la presentación de un informe a la Corte Suprema de Justicia por parte del Fiscal General, sobre el cumplimiento de las funciones que constitucional y legalmente están asignadas a la entidad que dirige, promueve un diálogo interinstitucional acorde con los principios propios del Estado Social de Derecho, del cual probablemente surgirán resultados positivos en la estructuración de las metodologías internas que tenga la Fiscalía para ejecutar sus funciones. Por su parte, la presentación de un informe general de la situación de la entidad ante la Corte Suprema de Justicia por parte del Director de Control Interno de la Entidad contribuye a que exista conocimiento público y certero del manejo de los asuntos institucionales de la Fiscalía, situación que también tiene impacto en los resultados de esa entidad en relación con el ejercicio de su función misional.

Esto, por cuanto el conocimiento por parte de la Corte Suprema de los resultados de la ejecución de la política criminal en manos de la Fiscalía, le permitirá a esa corporación conocer a profundidad la metodología y las acciones concretas que el ente acusador ha ejecutado para cumplir con sus funciones. El conocimiento de esos resultados le permitirá a la Corte tener una perspectiva certera sobre la forma en que se ejecuta la política criminal del Estado, con la finalidad de que, desde sus funciones constitucionales, identifique aquellos asuntos que deben ser optimizados.

En conclusión, la presentación de informes periódicos a la institución que participó en el diseño de la política criminal, desarrolla de manera adecuada el principio de eficiencia de la administra-

ción de justicia, en tanto permite controlar la ejecución de las tareas encomendadas a la institución para garantizar los derechos de la población.

III. LA PRESENTE PROPUESTA LEGISLATIVA ESTÁ DIRIGIDA A LA OPTIMIZACIÓN DE DISTINTOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA PENAL.

A continuación se expone cuál es el mejoramiento en el cumplimiento de distintos principios constitucionales que establece la presente propuesta legislativa.

A. Colaboración armónica, control recíproco y coordinación de las instituciones involucradas en la ejecución de la política criminal.

El proyecto de ley propone una forma de colaboración armónica entre instituciones públicas que se encuentran involucradas en el diseño y ejecución de la política criminal, con el propósito de que exista una constante evaluación sobre el desarrollo de la misma. La presentación de informes sobre el estado de la entidad y sobre la gestión realizada por el Fiscal General de la Nación en el periodo para el que fue electo, ante la Corte Suprema de Justicia, permite que a través de la colaboración de las instituciones públicas que han participado del diseño de la política criminal, se tenga un control recíproco que evalúe la ejecución de esta política pública y permita su rediseño constante.

Tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional, el Constituyente de 1991 adoptó un modelo institucional en el que en virtud de la separación de poderes, se atribuyen las funciones necesarias para la realización de los fines estatales a diferentes órganos autónomos e independientes, pero la separación de estas instituciones se encuentra relativizada por la colaboración armónica y controles recíprocos³⁴ que se plantean entre ellas³⁵. Dicha colaboración armónica no puede implicar que se avoquen competencias ajenas a las otorgadas por el ordenamiento jurídico, o que se incida de tal manera en las decisiones de las entidades, que anule la independencia o autonomía de las mismas³⁶. Este principio constitucional se materializa de varias formas en el poder judicial, así:

34 Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente: “La ley ha instituido un mecanismo concreto de colaboración entre las ramas del poder público. No es extraño a la dinámica del Estado que para la realización de ciertas tareas, se contemplen adecuados sistemas de cooperación. A voces del artículo 113 de la C. P.: “Los órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. De otro lado, el artículo 201 de la C. P., aunque referido al Gobierno, incorpora otro principio que se extiende a toda la administración pública: “Prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias”. Corte Constitucional. Sentencia C-733 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

35 Corte Constitucional. Sentencia C-971 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

36 Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

33 Cfr. Artículo 250, Constitución Política de 1991.

“La Constitución y la ley contienen varios instrumentos relacionados tanto con la colaboración armónica como con los controles recíprocos aplicables al poder judicial. Por ejemplo, los magistrados de la Corte Constitucional son nominados parcialmente por el Ejecutivo y elegidos por el Senado de la República, a la vez que el Congreso tiene la competencia para la investigación y juzgamiento de los magistrados de las altas cortes. De otro lado, procesos judiciales como la acción pública de inconstitucionalidad cuentan con escenarios de participación democrática en donde la regla es la concurrencia de los conceptos y opiniones de distintas autoridades estatales, en especial del Gobierno y de los organismos de control. Por ende, la institucionalidad que la Carta Política determina para la Rama Judicial, reconoce competencias constitucionales y legales de otras autoridades. A su vez, está delimitada de las actuaciones arbitrarias, precisamente en razón de la subordinación de las decisiones judiciales al derecho.

Con todo, debe tenerse en cuenta que para el caso particular del poder judicial, los instrumentos de colaboración armónica y de control recíproco operan sin perjuicio del ámbito, constitucionalmente protegido, de plena autonomía para la adopción de decisiones judiciales.³⁷ (Subrayado fuera del texto).

El sistema de colaboración armónica planteado en la propuesta legislativa resulta ajustado a los límites establecidos por la Constitución para la aplicación de este principio en la rama judicial, toda vez que no se trata de un asunto relativo a las decisiones judiciales que adopta la Corte Suprema de Justicia o los fiscales de conocimiento cuando ejercen funciones jurisdiccionales. Corresponde a la creación de una forma de colaboración armónica de poderes entre órganos que ejecutan la política criminal, para que se genere un control interorgánico que coadyuve con una gestión pública en la materia³⁸.

El Tribunal constitucional ha reconocido que la autonomía de la FGN no es absoluta, que se en-

37 Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

38 “En esta perspectiva se expresa la estructura del Estado bajo la fórmula de las tres Ramas del Poder Público acompañadas por unos órganos autónomos e independientes, cuya razón de ser común estriba en el cumplimiento de las funciones del Estado. Donde, el alineamiento de las respectivas competencias apareja una colaboración armónica en cabeza de todos los órganos y entidades que integran la estructura del Estado, de cuyo ligada a un concepto de GESTIÓN PÚBLICA que a tiempo que involucra tanto a los entes ejecutores como a los controladores, prefigura y determina los nuevos lineamientos del control fiscal que hoy militan en el ordenamiento superior de cara a un gestor fiscal revestido de mayor autonomía y correlativas responsabilidades. Sin lugar a dudas, tal ha sido la connotación que *ab initio* prohió el Constituyente bajo la locución ‘control fiscal posterior y selectivo’. (...)” (se omiten pies de página). Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

cuentra supeditada a la colaboración con otras instituciones, en los siguientes términos:

“No obstante, como bien lo sugieren los intervinientes, en el marco del Estado Social del Derecho existe un deber de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público y, por lo tanto, la autonomía de la Fiscalía General de la Nación no es absoluta, pues debe actuar en consonancia con las atribuciones de los demás órganos del Estado. Pero el principio este de colaboración armónica no puede llegar al extremo de desconocer el reparto funcional de competencias, ni el ampliamente explicado principio de división de poderes. Y por lo mismo, es errado afirmar que el principio de la colaboración armónica permite fusionar tareas y compartir responsabilidades sobre aspectos claramente diferenciados en el ordenamiento constitucional. Además, el principio de colaboración armónica no puede ser transformado por el Legislador en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga el Ejecutivo”³⁹.

El proyecto de ley establece un mecanismo de control por parte de la Corte Suprema de Justicia sobre las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación, en dos sentidos: el cumplimiento de las funciones legal y constitucionalmente otorgadas, y la ejecución de la política criminal diseñada para el periodo personal del Fiscal General de la Nación. Estos controles no representan una intromisión ni en las decisiones jurisdiccionales que puedan adoptar las entidades en cuestión, ni en la autonomía de la FGN. Por el contrario representa una forma de garantizar una colaboración armónica entre las Ramas del Poder Público que permita evaluar la implementación de la política pública en materia criminal. En consecuencia, la propuesta legislativa materializa el principio de colaboración armónica y control interorgánico de las instituciones involucradas en su relación de nominador y nominados.

B. Transparencia.

La Ley 1712 de 2014, “*por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”, define el principio de transparencia como aquel en virtud del cual “toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley”⁴⁰. La FGN es una de las entidades que se encuentran obligadas por la ley, por tanto tiene el

39 Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett y doctora Clara Inés Vargas Hernández.

40 Inciso 1°. Artículo 3° Ley 1712 de 2014.

deber de mantener el acceso a la información que reposa sobre sus actuaciones.

La propuesta normativa ejecuta la obligación de la entidad de mantener el acceso a la información que tiene bajo su custodia en los términos más amplios posibles. Determinar la presentación de la información sobre el estado de la entidad y de la gestión de su representante, a la Corte Suprema de Justicia, permite que se garantice un acceso público y permanente a la información de la Entidad. Estos informes generan un diálogo entre las instituciones que permite la valoración cualificada de la información, de manera tal que no se trate solo del acceso a la información sino de que esta cumpla con los estándares de veracidad que permitan una evaluación de las actuaciones de la entidad para lograr la ejecución de sus funciones.

El principio de transparencia en la administración pública es transversal a todas las actuaciones de las entidades, generar mecanismos que permitan los más altos niveles de desarrollo de este principio coadyuva con la realización de un Estado democrático. La Corte Constitucional ha manifestado que:

“[L]a prevención de la corrupción es consecuencia natural de los postulados constitucionales que propugnan por la transparencia en el ejercicio de la función pública como condición necesaria para el debido funcionamiento del sistema democrático. Así, la justificación misma del Estado Social de Derecho pasa, entre otros aspectos, por la sujeción de la actuación de sus autoridades a los principios de legalidad, objetividad y debida utilización de los recursos públicos. Por lo tanto, las actuaciones venales, la concesión de ventajas indebidas dentro de los procedimientos estatales, el ocultamiento de información a los ciudadanos y la restricción de los legítimos espacios de participación ciudadana en la administración, entre otras conductas, son incompatibles con las previsiones constitucionales que propugnan por la protección del interés general como base misma del Estado. Así, ante la grave afectación que los actos de corrupción irrogan a bienes jurídicos intrínsecamente valiosos en tanto están estrechamente relacionados con principios y valores constitucionales, toda actuación que tenga por objeto la prevención del fenómeno es, no solo acorde a la Carta, sino también una vía adecuada y necesaria para la realización de las finalidades del aparato estatal”⁴¹. (Subrayado fuera del texto).

Para que las actuaciones de las entidades públicas sean transparentes se requiere que la información sobre la ejecución de sus funciones se encuentre abierta al público. Establecer mecanismos de coordinación en los que otras entidades tengan acceso esa misma información, con la capacidad de realizar aportes y críticas a la ejecución de las funciones, representa no solo una forma de lograr una actuación transparente sino una evaluación

cualificada del ejercicio de las actividades propias de la entidad. Estos procesos de evaluación hacen que se materialice un control real y efectivo sobre la gestión pública.

La Corte Suprema de Justicia es la institución idónea para determinar si el estado de la entidad y de la gestión del Fiscal General de turno se corresponde con las necesidades de la política criminal y con las propuestas presentadas por el representante de la entidad. Este control a través de la presentación de informes implica un diálogo interinstitucional que si bien no tiene implicaciones en materia disciplinaria, administrativa o penal, sí puede representar una alerta para la actuación de estas entidades de control facultadas para el efecto. Además, colabora con el rediseño de la política pública de conformidad con las realidades cambiantes de la nación.

C. Publicidad.

Por último, pero no menos importante, la propuesta normativa coadyuva con la publicidad de las gestiones de la entidad. Se trata de informes periódicos, no solo cada cuatro (4) años, con dos visiones complementarias sobre la ejecución de las funciones de la entidad. Estos informes estarán publicados en la página web de la entidad y podrán ser explicados en audiencia pública ante la Corte Suprema de Justicia a la que deben tener acceso los diferentes sectores de la sociedad. El diálogo interinstitucional sobre los resultados presentados conlleva a que la sociedad civil acceda a una información decantada, problematizada y evaluada, para que alcance mayores niveles de comprensión que faciliten el denominado control social de la función pública. Entre otras, el principio de publicidad:

“[C]umple la función de permitir que los actos de las autoridades y, en específico, de la administración sean sometidos al escrutinio público. Puesto que, según la Carta, la administración se halla al servicio de los intereses generales y se basa en los principios de moralidad e imparcialidad (artículo 209), la publicidad es una manera de controlar la eficacia de estos principios, la transparencia de la gestión pública y sus trámites y la rectitud del desarrollo de sus cometidos. El principio de publicidad, en este sentido, tiene la misión de permitir legitimar la administración, a través de la divulgación de sus actos a la opinión pública y la comunidad en general”⁴². (Subrayado fuera del texto).

La presentación de informes periódicos, desde diferentes perspectivas de la función pública ejecutada, permite un escrutinio real por parte tanto de las instituciones con las que debe articular la FGN en materia de política criminal, como de la sociedad como sujeto sobre el que recae la aludida política.

41 Corte Constitucional, Sentencia C-172 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

42 Corte Constitucional, Sentencia C-136 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

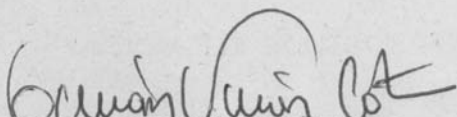
IV. CONCLUSIÓN.

El Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, *mediante la cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación*, (i) materializa el componente constitucional de la eficiencia de la política criminal y (ii) optimiza la realización de principios constitucionales propios de la administración de justicia. Por esas razones, la aprobación de sus disposiciones es conveniente para el mejoramiento del diseño y evaluación de la política pública en materia criminal a cargo del Estado.

V. PROPOSICIÓN.

De conformidad con las consideraciones antes expuestas, se propone muy respetuosamente a la Comisión Primera Permanente del Honorable Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, *mediante la cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación*, conforme con el articulado originalmente propuesto en la *Gaceta del Congreso* número 567 de 2016.

De los Honorables Senadores,



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 95 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la Profesión de Abogado.

Bogotá, D. C.,

Honorable Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia primer debate Proyecto de ley número 95 de 2016 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la Profesión de Abogado.

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por usted, procedo dentro del término previsto para el efecto a rendir el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Honorable Se-

nado de la República, del Proyecto de ley número 95 de 2016 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la Profesión de Abogado*, de iniciativa parlamentaria.

El objeto de la iniciativa consiste en establecer como requisito para el otorgamiento de la tarjeta profesional para el ejercicio profesional de la abogacía, además de los que actualmente existen, la acreditación de la aprobación de la prueba de Estado, para cuyo efecto se toma por tal el examen de calidad de la educación que es realizado por el Icfes a los egresados de todos los programas de educación superior, y cuya presentación es hoy un requisito obligatorio para el otorgamiento del grado por parte de las instituciones de educación superior.

Lo que se pretende con el proyecto de ley es conferirle un efecto individual a la presentación de una prueba que hoy es obligatoria, de manera que el establecimiento del requisito legal para la obtención de la tarjeta profesional como abogado no entrañe ningún costo adicional para el erario y su realización y diseño sean aprovechados por el mismo Estado para acreditar la idoneidad de los profesionales del derecho con un parámetro homogéneo para todos.

¿Por qué establecer que los abogados deban cumplir con la aprobación de una prueba de Estado, además del cumplimiento de los requisitos académicos que les permitan acceder al título, para poder obtener la habilitación oficial para el ejercicio de su profesión?

Porque el derecho es una actividad que entraña riesgo social y en esa medida es obligación del Estado cerciorarse de que quienes pueden comprometer los derechos de terceros, cuentan con los conocimientos y las competencias mínimos para hacerlo con idoneidad. En efecto, el ejercicio de la profesión de abogado afecta de manera directa la consecución de los derechos de sus clientes y en esa medida es un deber ineludible del Estado garantizar al ciudadano que sus apoderados o gestores tengan los conocimientos mínimos para asumir responsable y éticamente la defensa de sus intereses, representando así la más alta expresión de la defensa de los derechos individuales de la persona humana y la garantía de respetar los que establece la Constitución, y contribuyendo con ello a la seguridad jurídica que debe reinar en un Estado de Derecho.

Las estadísticas de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura sobre los abogados sancionados por faltas contra la ética profesional, muchas veces ocasionadas por vacíos en su formación, ponen en evidencia la necesidad de que el Estado, antes de habilitar a un graduado con el título de abogado para ejercer la profesión, verifique que tiene los conocimientos y las competencias mínimas para que cuando se dedique al ejercicio no comprometa ni afecte los derechos de terceros, sean estos sus clientes, las contrapartes o

los actores del sistema judicial, luego ese mismo Estado tiene la responsabilidad de garantizar su idoneidad.

Según información suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, con corte del 3 de septiembre de 1992 al 31 de agosto de 2016, a la fecha se han sancionado 20.307 profesionales, de los cuales 17.829 ejercían su profesión como abogados y 2.478 como funcionarios públicos. En el mismo periodo fueron absueltos 5.514 profesionales, 3.567 abogados y 1.947 funcionarios.

En el año 2015, fueron sancionados 1.134 abogados, de los cuales 44 fueron excluidos de la profesión, 773 suspendidos, 296 censurados, 1 amonestado y 20 multados. Funcionarios sancionados un total de 94.

En lo que va corrido del presente año, 2016, han sido sancionados 756 abogados; 36 excluidos de la profesión, 522 suspendidos, 182 censurados y 16 multados. Funcionarios sancionados un total de 714.



Rama del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Sala Jurisdiccional Disciplinaria
ACUMULADO DE DECISIONES TOMADAS POR LA SALA SEGÚN ASUNTOS TRATADOS
DE SEPTIEMBRE 3 DE 1.992 AL 31 DE AGOSTO DE 2016

AÑO	ABOGADOS					FUNCIONARIOS																									
	T C U S C A M M S A N C I A B A A M E S S A A F U C O I T U I N H C T O	A L U S P S N S N E S T A O L T A S I O N E 1 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100	S	A	M	S	A	N	C	I	A	B	A	A	M	E	S	S	A	A	F	C	O	I	T	U	I	N	H	C	T
1992	3	53	65	14			135				202	337	4						4			4			298	7	56				702
1993	11	169	192	25			397				296	693	34	20					8	62	6	68	270	14	125					1170	
1994	10	144	162	14			330				330	660	31	8	1	6	46	132	178	194	15	139		184	15	139				1186	
1995	17	179	264	29			489				465	954	82	2	1	8	93	234	327	165	26	159		165	26	159				1631	
1996	13	155	243	24			435				177	612	95	2		12	109	119	228	204	38	141		204	38	141				1223	
1997	20	184	263	20			487				192	679	19	10	24	5	58	57	115	243	62	460		115	243	62	460			1559	
1998	10	197	279	33			519				88	607	43	10	36				89	42	131	250	91	524		91	524			1603	
1999	10	135	258	23			426				33	459	33	9	28	1	71	256	327	397	293	618		293	618				2094		
2000	7	143	249	14			413				155	568	42	3	25	2	72	72	144	918	781	1131		781	1131				3542		
2001	13	127	228	13			381				133	514	38	5	26	6	75	56	131	368	932	1080		932	1080				3025		
2002	17	217	267	19			520				80	600	56	10	16	5	87	33	120	967	1378	1277		1378	1277				4342		
2003	13	241	277	9			540				60	600	68	11	12	1	92	63	155	1987	783	1569		783	1569				5094		
2004	14	323	328	17			682				88	770	46	16	7	3	72	38	110	912	932	1839		932	1839				4563		
2005	9	396	321	8			736				77	813	73	32	8	4	117	67	184	840	1325	1975		1325	1975				5137		
2006	13	500	369	12			894				96	980	63	46	10	4	123	79	202	785	1552	2049		1552	2049				5568		
2007	23	474	385	20			902				63	965	40	57	26	5	128	102	230	1080	1874	1924	20	1874	1924	20			6093		
2008	20	592	547	12			1171	169	200	1540	24	52	7	9	92	46	138	1597	2117	2366	14	7772		2366	14	7772					
2009	24	668	536	7			1235	215	123	1573	9	89	23	11	132	48	180	1610	1401	2658	37	7459		2658	37	7459					
2010	26	931	530	3			1490	281	128	1899	14	196	25	30	265	72	337	1662	1530	3598	41	9067		3598	41	9067					
2011	29	742	371	1	16	1159	624	212	1995	11	165	8	17	201	180	381	1179	1572	3112	29	8268		3112	29	8268						
2012	31	474	183		1	689			53	742	1	89	3	12	105	64	169	797	1599	2256	97	5660		2256	97	5660					
2013	16	434	194	1	14	659			78	737	3	75	1	11	90	56	146	1478	1344	2091	35	5831		2091	35	5831					
2014	39	848	342	1	20	1250	0	109	1359	7	91	9	23	130	67	197	1524	1609	2615	78	7382		2615	78	7382						
2015	44	773	296	1	20	1134	0	102	1236	5	73	5	11	94	41	135	2765	1643	2467	50	8296		2467	50	8296						
2016	36	522	182	0	16	756	0	37	793	3	57	3	8	71	17	88	997	970	1141	19	4008		1141	19	4008						
TOTALES	468	9623	7331	320	87	17829	1289	3567	22685	844	1128	304	202	2478	1947	4425	23467	23888	33730	420	112275										

*1: EN LA COLUMNA DESTITUCION, VAN INCLUIDAS LAS REMOCIONES DE CARGO APLICADA A LOS JUECES DE PAZ

Es un denominador común en otras latitudes la exigencia de la aprobación de este tipo de pruebas para poder acceder al ejercicio profesional; en algunos casos ese examen es aplicado por el propio Estado y en otros es realizado por los propios abogados a través de las barras o colegios. No obstante, al no existir en Colombia la colegiatura obligatoria, es al Estado a quien corresponde garantizar esa idoneidad, pero en lugar de crear una nueva prueba para este efecto, se aprovecha la ya existente de medición de calidad de la educación superior y se le atribuye un efecto individual para la obtención de la tarjeta profesional de abogado, exigiendo como resultado habilitante para este efecto la obtención de una resultado no inferior al 60% del total del puntaje posible en el examen respectivo.

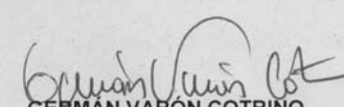
Para la tramitación del proyecto se propone adicionar una frase final al artículo 1º que establezca que en el resultado individual de cada examen, el Icfes señale la representación porcentual del puntaje obtenido sobre el máximo posible, y así se hará constar en el pliego de modificaciones propuesto. En lo demás el texto del articulado pro-

puesto por los autores se propone sea aprobado en forma idéntica a la de su radicación, haciendo hincapié en que para no afectar situaciones jurídicas preexistentes a la expedición de la ley, la exigencia de este requisito solamente opere para quienes ingresen a cursar sus estudios de derecho después de su promulgación.

PROPOSICIÓN:

De conformidad con las consideraciones antes expuestas, se propone a la Comisión Primera Permanente del Honorable Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 95 de 2016 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la Profesión de Abogado, con el siguiente Pliego de Modificaciones:

De los Honorables Senadores,


GERMÁN VARÓN COTRINO
 Senador Ponente

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 95 DE 2016
SENADO**

por medio de la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la Profesión de Abogado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Para ejercer la Profesión de Abogado, además de los requisitos exigidos en las normas legales vigentes, el graduado deberá acreditar certificación de aprobación del Examen de Estado de Calidad en Educación Superior que para el efecto realice el Icfes, de conformidad con lo establecido en la Ley 1324 de 2009. Se entenderá aprobado el Examen de Estado cuando el resultado supere el 60% del máximo puntaje de la respectiva prueba. En el resultado individual de cada examen, el Icfes señalará la representación porcentual del puntaje obtenido sobre el máximo posible.

Parágrafo 1°. Si el graduado no aprueba el examen en la primera oportunidad, se podrá presentar en la siguiente convocatoria que señale el Icfes. Si no se aprueba el Examen de Estado en la segunda oportunidad, para poder presentarlo de nuevo en una tercera y última ocasión, el graduado deberá hacer un curso de actualización en un programa de derecho con registro calificado y reconocimiento de alta calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional, con una intensidad no inferior a 20 créditos académicos y una duración no menor de 6 meses, circunstancia que deberá acreditar en el momento de la inscripción.

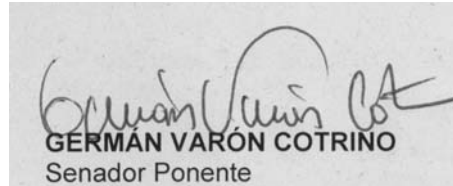
Parágrafo 2°. La certificación de la aprobación del Examen de Estado será exigida por el Consejo

Superior de la Judicatura o por el órgano que haga sus veces para la expedición de la Tarjeta Profesional.

Parágrafo transitorio. El requisito de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado establecido en el presente artículo se aplicará a quienes inicien la carrera de derecho después de la promulgación de la presente ley.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Senadores,



CONTENIDO

Gaceta número 824 - lunes 3 de octubre de 2016

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia primer debate proyecto de ley número 67 de 2016 Senado, mediante la cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación	1
Informe de ponencia primer debate proyecto de ley pliego de modificaciones número 95 de 2016 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones relacionadas con el ejercicio de la Profesión de Abogado	10