



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 1. Directiva No. - 0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

Directiva No. 0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

I. CONTENIDO Y DECISIONES¹

A. Contenido

La presente directiva explica la naturaleza legal y constitucional, determina los alcances y fija los límites del contenido de las directivas con el fin de establecer un marco para su expedición. También establece que estas son manifestación del ejercicio de la función jurisdiccional del Fiscal General de la Nación, por cuanto están encaminadas a orientar de forma igualitaria el uso de la acción penal por parte de los fiscales. De manera adicional, describe cómo este poder de dirección y control se armoniza con la autonomía de los fiscales y el mecanismo por medio del cual un fiscal se puede apartar del contenido de las directivas.

El Fiscal General puede dictar directrices generales, entre otras, para adoptar políticas y lineamientos que permitan: (i) el cumplimiento de las funciones asignadas a la Entidad, (ii) asegurar un ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, así como (iii) definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la acción investigativa².

¹ Esta directiva fue elaborada por la Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales con la colaboración de la Subdirección de Políticas Públicas y de algunos asesores del Despacho del Fiscal General de la Nación.

² La Constitución Política también otorga esta facultad al Fiscal General de la Nación. En efecto, el inciso 4° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2012, que adicionó el artículo 66 transitorio, establece: “Tanto los



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 2. Directiva No. **0001**

"Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

Estas directrices también garantizan que las funciones que tiene a cargo la institución se realicen de manera coherente, con respeto por la seguridad jurídica y por la igual aplicación de la ley para los asociados.

B. Decisiones adoptadas

En esta directiva se adoptan las siguientes decisiones:

1. Los lineamientos contenidos en las directivas tienen carácter vinculante en el marco de la Constitución, la ley y la jurisprudencia y, por ende, deben ser respetadas y acatadas por los fiscales y las autoridades que ejercen funciones de policía judicial.
2. De forma excepcionalísima un fiscal puede apartarse del contenido de las directivas cuando su aplicación ponga en riesgo de forma clara y evidente, en el caso concreto, las garantías y derechos fundamentales de las víctimas o de personas vinculadas a investigaciones penales o a procesos judiciales. En caso de decidir hacerlo, debe contar con una carga de argumentación y transparencia que ofrezca una justificación clara, razonable y proporcional orientada a construir una respuesta más adecuada al problema jurídico, de acuerdo con los objetivos constitucionales y legales de sus funciones. Esto con el fin de evitar actos arbitrarios que afecten los derechos constitucionales de los asociados.
3. Las directivas adoptadas según los lineamientos de este documento no son la única forma mediante la cual el Fiscal General de la Nación puede formular directrices, tendientes a lograr una unidad de criterio y gestión en la Entidad.

criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal. [...]"



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 3. Directiva No. 0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

4. Cuando un fiscal se aparte del contenido de una directiva, debe informar a los superiores funcionales que estén facultados para organizar y adelantar comités técnico-jurídicos con el propósito de revisar estos casos particulares. La decisión adoptada por los comités prevalecerá y deberá ser observada por el fiscal. Estos comités se rigen por lo previsto en el Decreto 016 de 2014³, la Resolución 0-0258 de 25 de febrero de 2015⁴ y los demás actos que los regulen o modifiquen.
5. Las directivas son herramientas que en la práctica orientan las actuaciones y decisiones de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. Incluso cuando estos documentos resuelvan problemas complejos, presentarán de manera clara y concisa tanto las decisiones como los lineamientos que deben ser observados por fiscales y funcionarios que desarrollan actividades de policía judicial.
6. El Fiscal General de la Nación tiene competencia para emitir directivas dirigidas a los organismos que cumplen funciones de policía judicial.
7. Los anexos correspondientes a los fundamentos dogmáticos, jurisprudenciales y legales, hacen parte de las directivas.

C. Palabras clave

Directivas, fundamento constitucional y legal del Fiscal General para expedirlas, alcances de las directivas, autonomía de los fiscales, vinculatoriedad, principio de unidad de gestión y jerarquía, igual aplicación de la ley penal, seguridad jurídica, política criminal.

³ Artículos 5º, num. 5º; 15, num. 8º; 16, num. 5º; 17, num. 2º; 20, num. 2º; 29, num. 8º, 31, nums. 7º y 8º; 33, num. 2º.

⁴ “Por medio de la cual se reglamentan los comités técnico-jurídicos de situaciones o casos”.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 4. Directiva No. **0001**

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

II. INTRODUCCIÓN

La presente directiva explica la naturaleza, establece los alcances y fija los límites del contenido de las directivas con el objetivo de establecer un marco para su expedición. De igual manera, expone las razones por las cuales el Fiscal General de la Nación cuenta con la facultad para expedir directrices que propendan por la seguridad jurídica y por la igual aplicación de la ley para los asociados. Así mismo, la directiva plantea cómo este poder de dirección y control se armoniza con la autonomía de los fiscales y el mecanismo por medio del cual un fiscal puede apartarse del contenido de las directivas.

1. Naturaleza de las directivas

Las directivas son aquellos lineamientos a través de los cuales el Fiscal General de la Nación (Fiscal) ejerce la dirección y el control de la institución para cumplir con las funciones constitucionales y legales asignadas. De acuerdo con el sentido del término directriz, la Corte Constitucional ha señalado que se trata de “un conjunto de instrucciones o normas generales para la instrucción de algo⁵, como “directiva o norma” que a su vez significa norma o línea de conducta⁶, instrucción o norma⁷, o que “Se aplica a aquellas normas flexibles que están destinadas a orientar a los sujetos de derecho o a guiar al intérprete en su búsqueda de un fin determinado, sin condicionar su aplicación con prescripciones de detalle. [...]”⁸.

Pueden referirse a aspectos del proceso de investigación, cuestiones jurídicas e interpretativas, o criterios institucionales para el desempeño de las funciones a

⁵ Diccionario de la Lengua Española.

⁶ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas.

⁷ Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Manuel Osorio.

⁸ Vocabulario Jurídico. Asociación Henri Capitán. Temis. (Pie de página No. 45 en Sentencia C-1260 de 2015. M.P. Clara Inés Vargas Hernández).



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 5. Directiva No.

0001

"Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

cargo de la Fiscalía General de la Nación (FGN), puesto que son desarrollo de mandatos legales que tienen profunda relación con la acción penal confiada constitucionalmente a la Fiscalía General de la Nación.

2. Carácter y alcance de las directivas

Estos lineamientos tienen carácter vinculante en el marco de la Constitución, la ley y la jurisprudencia y, por ende, las directrices del Fiscal General deben ser respetadas y acatadas por los fiscales y las autoridades que ejercen funciones de policía judicial. Las directrices serán adoptadas con estricta sujeción a la Constitución, la ley y la jurisprudencia que rige la materia, por lo cual ante cualquier cambio legal o de precedente jurisprudencial, la directiva correspondiente deberá ajustarse a los cambios que surjan en el ordenamiento.

3. Fundamento legal para su expedición

Su obligatoriedad y vinculatoriedad encuentran fundamento en la Constitución Política, específicamente en los principios de unidad de gestión y jerarquía (art. 251, num. 3^o) y en el mandato superior que dota a la Fiscalía General de la Nación de autonomía administrativa y presupuestal (art. 249¹⁰).

⁹ El artículo 251-3^o de la Constitución Política establece: "ARTÍCULO 251. Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 3 de 2002. El nuevo texto es el siguiente: Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación: (...) 3. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley".

¹⁰ El artículo 249 establece expresamente: "ARTÍCULO 249. La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley. // El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal".



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 6. Directiva No.

0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

Adicional a lo anterior, la ley también faculta expresamente al Fiscal General para adoptar políticas, directrices y lineamientos que permitan (i) el cumplimiento de las funciones asignadas a la Entidad; (ii) asegurar un ejercicio eficiente y coherente de la acción penal; así como (iii) definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la acción investigativa. La ley es clara al atribuir a dichas directivas un carácter vinculante y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la Fiscalía, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía¹¹. A su turno, el Código de Procedimiento Penal establece que uno de los deberes de la Fiscalía General de la Nación es proceder con objetividad, con respeto por las directrices del Fiscal General¹².

4. Las directivas garantizan los derechos fundamentales de los sujetos procesales y los principios de seguridad jurídica, legalidad, buena fe y confianza legítima en las investigaciones penales

Es importante señalar que solo a través de la vinculatoriedad de las directivas se puede asegurar el respeto y garantía del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, en el marco de las investigaciones y acusaciones penales, además de contribuir a la seguridad jurídica. Tal obligatoriedad apunta también a

¹¹ Decreto 016 de 2014, art. 4º, num. 1º, 6º y 7º. El artículo 4º del Decreto 016, indica: “ARTÍCULO 4. Funciones del Fiscal General de la Nación. El Fiscal General de la Nación, además de las funciones especiales definidas en la Constitución Política y en las demás leyes, cumplirá las siguientes: 1. Formular y adoptar las políticas, directrices, lineamientos y protocolos para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación en la Constitución y en la ley”. // “6. Formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, las cuales, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía, son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la entidad”. // “7. Formular, dirigir, definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la actividad investigativa a cargo de la Fiscalía General de la Nación, que tengan en cuenta, entre otros, criterios subjetivos, objetivos, complementarios y, en especial, el contexto de criminalidad social del área geográfica que permitan establecer un orden de atención de casos con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad material, el goce efectivo del derecho fundamental de administración de justicia. Para el efecto podrá organizar los comités que se requieran para decidir las situaciones y los casos priorizados”.

¹² Ley 906 de 2004, art. 142, num. 1º. Esta disposición del Código de Procedimiento Penal, prescribe: “Artículo 142. Deberes específicos de la Fiscalía General de la Nación. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, constituyen deberes esenciales de la Fiscalía General de la Nación los siguientes: 1. Proceder con objetividad, respetando las directrices del Fiscal General de la Nación (...)”.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 7. Directiva No.

0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

garantizar los derechos constitucionales de los asociados al debido proceso, el acceso a la administración de justicia, y el respeto por los principios de legalidad, buena fe y confianza legítima.

5. La expedición de las directivas se enmarca en la potestad del Fiscal General de la Nación para participar en el diseño y ejecución de la política criminal del Estado

El Fiscal General expide estas directivas en desarrollo de la potestad que la Constitución Política le reconoce para participar en el diseño de la política criminal del Estado, una de cuyas vías es precisamente la adopción de lineamientos y directrices que propendan por aumentar la eficiencia de la administración de justicia, así como por fijar prioridades y criterios institucionales en la actividad investigativa (art. 251, num. 4^o¹³).

6. Principios de autonomía, unidad de gestión y jerarquía como fundamento del carácter vinculante de las directivas

En consideración a la fuerza obligatoria de las directivas y en armonía con el principio de autonomía, esta directiva dispone que, de forma excepcionalísima, cuando un fiscal decida apartarse de su contenido, esta decisión no puede ser arbitraria sino que debe contar con una carga de argumentación y transparencia que ofrezca una justificación clara, razonable y proporcional orientada a construir una respuesta más adecuada al problema jurídico.

Es importante tener en cuenta que, debido a la naturaleza jurídica y al marco constitucional y normativo, la FGN se concibió como una institución con

¹³ Esta norma superior dispone: “ARTÍCULO 251. Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 3 de 2002. El nuevo texto es el siguiente: Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación: (...) 4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto”.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 8. Directiva No.

0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

autonomía presupuestal, administrativa y de gestión frente a las demás autoridades del sector Justicia y los poderes públicos. La estructura organizacional tuvo como principio la unidad de gestión para que la función de investigación y el ejercicio de la acción penal se hicieran de manera unificada y coherente a nivel nacional. Ligado a la unidad de gestión, también se previó una estructura jerárquica donde el Fiscal General tiene la responsabilidad de dirigir y controlar la institución. Este principio de jerarquía le permite formular directivas vinculantes para adoptar lineamientos o políticas institucionales, establecer prioridades, y referirse a temas fácticos de la investigación o a temas jurídicos de índole interpretativa.

7. Objetivo y estructura de la directiva

El objetivo de esta directiva es presentar la naturaleza y alcance de las directivas por medio de los fundamentos constitucionales, legales y el desarrollo jurisprudencial sobre la materia. También busca definir el carácter vinculante y el proceso que debe seguirse en caso de que, excepcionalmente, un fiscal quiera apartarse del contenido de las directivas.

Para lograr los objetivos planteados, esta directiva se estructura de la siguiente manera: en la primera sección, se exponen los fundamentos de la facultad del Fiscal para adoptar directivas que orienten a los fiscales, desde el Derecho Internacional Público. En el segundo aparte, se presentan algunas consideraciones en torno a la estructura de la FGN y los principios acogidos para su diseño institucional. Además, se enuncia el concepto de *competencia preferente* del Fiscal y la naturaleza de las directivas.

Luego, en la tercera sección, se describe cómo el derecho a la igualdad juega un papel importante como límite de la autonomía judicial y cuya garantía es uno de los principales propósitos que se pretende alcanzar con la adopción de directivas internas por el Fiscal General. En un aparte posterior, se exponen las



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 9. Directiva No.

0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

consideraciones jurisprudenciales que explican cómo la facultad de direccionamiento y control del Fiscal se armoniza con la autonomía e independencia de los fiscales.

En la siguiente sección se muestra por qué el Fiscal está habilitado para participar en el diseño de la política criminal del Estado, y que una de las vías para el ejercicio de esta potestad es la adopción de directivas. Finalmente, en el último aparte, se presentan los alcances que tienen las directivas, así como el mecanismo de los comités técnico-jurídicos en caso de que un fiscal quiera apartarse del contenido de una de estas en un caso concreto. Por último, se presentan algunos aspectos formales que deben observar futuras directivas.

III. FUNDAMENTOS

A. Los lineamientos sobre las funciones de los fiscales en el Derecho Internacional Público

1. Directrices sobre la independencia de los funcionarios judiciales

En el VI Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, llevado a cabo en 1980, la Organización de las Naciones Unidas recomendó a los Estados miembros garantizar la independencia judicial, con el fin de asegurar la administración de justicia de manera imparcial y eficaz¹⁴. Solicitó al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia elaborar directrices sobre la independencia de los funcionarios judiciales, ya sean jueces o fiscales.

¹⁴“Pide al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que incluya entre sus prioridades la elaboración de directrices en materia de independencia de los jueces y selección, capacitación y condición jurídica de los jueces y fiscales”. VI Congreso de las Naciones Unidas Sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Resolución No. 16.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 10. Directiva No. **0001**

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

Esto llevó a que en el marco del siguiente Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán durante septiembre de 1985, se aprobaran los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, los cuales fueron aceptados por la Asamblea General de la ONU a través de las resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

Los anteriores principios establecieron que la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado¹⁵, por lo que los funcionarios judiciales resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, con base en los hechos y el derecho. Es decir, que deberá garantizarse que estén libres de toda restricción y sin influencias, sobornos, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualquier sector, o por cualquier motivo.

2. Directrices sobre la función de los fiscales

La Asamblea General de las Naciones Unidas exhortó al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia a establecer directrices sobre el aporte de los fiscales al buen funcionamiento del sistema de justicia penal¹⁶. Esto explica por qué durante el VIII Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se establecieron los lineamientos específicos sobre las funciones de los fiscales.

¹⁵ “1. La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura”. VI Congreso de las Naciones Unidas Sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Resolución No. 16.

¹⁶ La resolución 7a del Séptimo Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente exhortó al Comité a examinar la necesidad de establecer directrices relativas, entre otras cosas: la selección, la formación profesional y la condición de los fiscales, sus funciones y la conducta que de ellos se espera; los medios de mejorar su contribución al buen funcionamiento del sistema de justicia penal y su cooperación con la policía; el alcance de sus facultades discrecionales y su papel en el procedimiento penal; en la realización de informes respecto de los futuros congresos de las Naciones Unidas.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 11. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

Los Estados tienen el deber de garantizar que los funcionarios judiciales ejerzan sus funciones sin intimidación, es decir, sin trabas, hostigamientos, injerencias indebidas o riesgos injustificados de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole¹⁷. Este principio no contradice las facultades discrecionales que tienen los fiscales generales para proporcionar directrices que promuevan la equidad y la coherencia de los criterios que se adopten a la hora de adelantar las investigaciones y las acusaciones.

Estos lineamientos están consagrados en los artículos 17¹⁸ y 23¹⁹ sobre la función de los fiscales, en donde se establece que el propósito de las directrices generales sobre la función de administrar justicia deberán ser de carácter obligatorio, y por lo tanto, imperativas para los funcionarios judiciales.

3. Normas de Responsabilidad y Declaración de Derechos y Deberes Fundamentales de los Fiscales

Las Normas de Responsabilidad Profesional y Declaración de Derechos y Deberes Fundamentales de los Fiscales, adoptadas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en la resolución 17/2 del 18 de abril de 2008, reconocen que la facultad discrecional de los fiscales debe ser ejercida de manera independiente y libre de intimidación, obstáculos, acoso o cualquier tipo

¹⁷ Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales, artículo 4º: "4. Los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole".

¹⁸ *Ibid.*, artículo 17: "En los países donde los fiscales estén investidos de facultades discrecionales, la ley, las normas o los reglamentos publicados proporcionarán directrices para promover la equidad y coherencia de los criterios que se adopten al tomar decisiones en el proceso de acusación, incluido el ejercicio de la acción o la renuncia al enjuiciamiento".

¹⁹ *Ibid.*, artículo 23: "Los fiscales respetarán las presentes Directrices. Además, harán todo lo que esté en su poder por evitar que se infrinjan y se opondrán activamente a ello".



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 12. Directiva No. **0001** "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

de interferencia indebida o riesgo injustificado de responsabilidad penal, civil o de cualquier otro tipo²⁰.

Se acepta, con todo, que sobre los fiscales puedan dictarse instrucciones generales o específicas para llevar a cabo las acciones de investigación y acusación correspondientes, siempre y cuando tales lineamientos sean transparentes y salvaguarden la independencia judicial²¹. Además, las directivas generales deben regir la conducta de todos los fiscales y sus responsabilidades esenciales.

4. La posibilidad que tienen los fiscales generales de dictar directivas, en aras de asegurar una política criminal coherente

Es importante anotar que el Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, presentado ante la Asamblea General el 7 de junio de 2012, hizo hincapié en la independencia e imparcialidad de los fiscales, en la medida en que había sido un tema pasado de largo en los anteriores informes, por lo que fue prioridad superar el vacío de información y tomar las medidas necesarias para lograr un funcionamiento independiente, autónomo, objetivo e imparcial de las fiscalías.

El informe de la Relatora afirmó que, con el fin de asegurar una política criminal coherente en los diferentes Estados miembros, los fiscales generales podrán dictar directivas generales que permitan la unidad de gestión y la coherencia de las actividades que llevan a cabo los funcionarios judiciales, sin que ello

²⁰ Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales, art. 2.1.: "La utilización del principio de oportunidad por parte de los fiscales, cuando fuese permitido en una jurisdicción deberá ejercerse en forma independiente y libre de injerencia política."

²¹ Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales, art. 2.2.: "Si autoridades distintas de los fiscales estuviesen facultadas a impartir instrucciones generales o específicas a los fiscales, dichas instrucciones deberán: ser transparentes; ser compatibles con las normas legales vigentes; estar sujetas a las pautas establecidas para proteger la real independencia de los fiscales y para que así se perciba".



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 13. Directiva No. **0001**

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

implique la afectación al mencionado principio de independencia y autonomía²². Esta recomendación adquiere mayor relevancia en aquellos ordenamientos que han realizado un tránsito del sistema inquisitorial al sistema acusatorio.

De lo anterior es posible concluir que existe la tendencia a armonizar la independencia de los fiscales y el poder de direccionamiento del Fiscal General en el Derecho Internacional y en la doctrina autorizada. De esta manera, se han adoptado principios y recomendaciones²³ que apuntan a que los ordenamientos jurídicos autoricen a quien dirige el ente acusador para que desarrolle la política criminal del Estado a partir de directivas de carácter general que vinculen a los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

Todo esto, con el propósito de alcanzar la eficacia y unidad de gestión de la entidad sin que esto se entienda como una violación de la autonomía e independencia de la cual gozan los fiscales. Estos últimos principios como garantía de decisiones justas, imparciales y libres de intromisiones ilegítimas, de conformidad no solo con nuestros principios constitucionales, sino a su vez

²² El Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, señala lo siguiente: “73. (...) El establecimiento de directrices de política y otras instrucciones generales por la Fiscalía puede ser importante para mantener la coherencia de la actividad de la Fiscalía misma...”. Y, más adelante, indica: “75. En la mayoría de los países en que las fiscalías son jerárquicas, el Fiscal General o el jefe de fiscalía, u otro funcionario en nombre de ellos también pueden impartir a los fiscales instrucciones en relación con un procedimiento judicial concreto, incluidas instrucciones sobre el iniciar o suspender un procedimiento judicial concreto o remitirlo a otro fiscal (...)”.

²³ Si bien estos instrumentos de *soft law* no comportan carácter vinculante dentro del ordenamiento jurídico colombiano, la doctrina los ha considerado como mandatos de optimización, en su calidad de proposiciones prescriptivas que deben ser cumplidas. De esta manera, los instrumentos de Derecho Internacional clasificados bajo la etiqueta de *soft law*, en un principio han sido vinculados con normas meramente programáticas formuladas a manera de principio, adoptadas con el propósito de promover una práctica específica en una determinada dirección. No obstante, no puede desconocerse que ha habido una evolución importante, de suerte que puede considerarse que algunos instrumentos de *soft law* tienen contenidos normativos específicos, por lo que han adquirido mayor relevancia en el Derecho Internacional. Sobre el tema, pueden consultarse: Chinkin, Christine. “Normative development in the international legal system” in *Commitment and Compliance. The role of non binding norms in the international legal system*, Ed. SHELTON, D. (New York, Oxford University Press, 2000), págs. 30-31. Del Toro Huerta, Mauricio Iván. “El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 4 (2006), págs. 513-549. Sarmiento, Daniel. “La autoridad del derecho y la naturaleza del soft law”. *Cuadernos de derecho público*, ISSN 1138-2848, n° 28 (2006), págs. 221-266 (Ejemplar dedicado a: seguridad jurídica y aplicación del Derecho). <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2490146>.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 14. Directiva No. **0001** "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

objeto de desarrollo en el sistema universal de protección de los derechos humanos.

B. Estructura de la Fiscalía General de la Nación y los principios de su diseño institucional

Con el Acto Legislativo 003 de 2002, la investigación y el ejercicio de la acción penal permanecieron en cabeza de la FGN, institución que hace parte de la Rama Judicial. A pesar de pertenecer a este poder público, el constituyente adoptó algunos principios para su diseño organizacional, entre los cuales se encuentran la independencia, la unidad de gestión y la jerarquía.

La FGN fue concebida como una institución independiente y autónoma en temas presupuestales, administrativos y de gestión. Este diseño correspondió a una tendencia regional donde, en el marco de un nuevo proceso penal acusatorio, se quiso dotar al nuevo ente investigador de una estructura semejante al poder judicial, pero con altos grados de autonomía para poder ejercer la investigación y la acusación de manera activa²⁴.

Para lograr esta participación activa, se optó por dos tipos de diseños institucionales. En algunos países se prefirió un ente investigador sin vinculación a ningún poder público del Estado y, por lo tanto, con altos niveles de independencia y autonomía. En otros países, en los que se incluye Colombia, los entes investigadores están vinculados al poder judicial, pero regidos armónicamente con los criterios de unidad de gestión y jerarquía.

²⁴ Para un análisis sobre los diferentes procesos de reforma penal que se llevaron a cabo en la región, consultar los siguientes artículos: Duce, Mauricio. *Reforma procesal penal y reconfiguración del Ministerio Público en América Latina* (2000). <http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/180/1/images/1797-reforma-procesal-penal-y-reconfiguracion-del-ministerio-publico-en-america-latina.pdf> CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), "Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina; Duce, Mauricio *El Ministerio Público en la reforma procesal en América Latina: visión general acerca de los cambios*, edición 121 (2011); Binder, Alberto M. *La reforma de la justicia penal: entre el corto y el largo plazo*. <http://www.judicialsystems.org/content/jud/archivos/notaarchivo/611.pdf>



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 15. Directiva No. **0001** "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-775 de 2001²⁵, señaló que el constituyente quiso otorgar a la Fiscalía un estatus especial respecto de las demás entidades de la Rama Judicial, "lo que implica que ella no tiene por qué depender de las decisiones que le corresponde adoptar al Consejo Superior de la Judicatura en ejercicio de las atribuciones consignadas en los artículos 256 y 257 superiores" (subrayas originales).

1. Principio de autonomía e independencia

Al tratarse de un órgano adscrito a la Rama Judicial (art. 116 Superior), por tener a su cargo de manera preferente el ejercicio de la acción penal y por gozar de funciones jurisdiccionales, la Fiscalía posee la autonomía e independencia de la función judicial que instituyó el artículo 228 de la Constitución Política. Pero, conforme a la voluntad del constituyente y en razón a sus funciones, tiene "un origen, una estructura, una organización, y una libre designación de subalternos (...) completamente distintos y separados de los que ya tienen los jueces"²⁶.

La independencia y autonomía de la FGN se predica para temas administrativos, aspectos presupuestales, de la investigación y del ejercicio de la acción penal. En este sentido, la FGN –como institución– debe estar libre de injerencias indebidas por parte de otras instituciones, poderes públicos y personas u organizaciones de la sociedad civil.

²⁵ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁶ Ponencia para primer debate: *Fiscalía General de la Nación*. Ponente: Carlos Daniel Abello Roca. Gaceta Constitucional N°. 81, págs. 13 y 14, y Gaceta Constitucional N°. 90, págs. 15 y 16. Sobre el particular se dijo en la ponencia ya citada: "De todo lo anterior se puede colegir que se impone un sistema acusatorio "a la colombiana" vale decir, ajustado a nuestras condiciones y capacidades. Tomando la idea de la Constitución española (1978) y especialmente de la Ley Orgánica del Ministerio Fiscal (artículo 2º. de la ley 50/81) he propuesto que la Fiscalía General de la Nación sea un órgano autónomo integrado funcionalmente al poder judicial". A la misma conclusión se llegó en la ponencia para el segundo debate (Gaceta Constitucional 115 página 22). Sentencias C-670 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-517 de 2002 (M.P. Calra Inés Vargas Hernández).



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 16. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

Con el fin de asegurar la autonomía, la independencia y el desarrollo transparente del objeto misional de la Fiscalía General de la Nación, la Constitución Política de 1991, en su artículo 249, establece que esta goza de autonomía administrativa y presupuestal, lo que le permite al Fiscal General ejercer funciones de administración interna para asegurar el correcto funcionamiento y organización de la Entidad, así como garantizar que sus políticas de funcionamiento no sean interferidas por otros órganos del Estado²⁷.

En virtud de dicha autonomía, el Fiscal General también puede establecer criterios y condiciones para ejecutar, desarrollar y diseñar la política criminal del Estado colombiano, lo que le permite dictar, orientar y definir lineamientos, pautas y políticas generales para el funcionamiento de la Fiscalía. Así mismo, lo faculta para asumir directamente las investigaciones y procesos –sea cual sea el estado en que se encuentren–, o asignárselos a un fiscal delegado distinto a aquel que venía conociéndolos.

2. Principio de unidad de gestión y jerarquía

El principio de unidad de gestión significa que la FGN debe actuar de manera unitaria y coherente. Con el fin de materializar este principio, la Constitución²⁸ y la ley²⁹ otorgaron poderes de reglamentación al Fiscal para ejercer funciones de direccionamiento y control.

Este poder de dirección y control, conocido como *competencia preferente*³⁰, autoriza al Fiscal para expedir directivas que vinculan a funcionarios y

²⁷ Sentencia C-775 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis)..

²⁸ Esta facultad está consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 251 de la Constitución Política.

²⁹ En los artículos 3° y 4° del Decreto 016 de 2014 se establecen las funciones del Fiscal, entre las cuales se encuentran el direccionamiento de la FGN y la formulación de políticas, directrices, lineamientos y protocolos para el cumplimiento de las funciones asignadas a la institución. En este mismo sentido, los artículos 330 y 527 de la Ley 906 de 2004 facultan al Fiscal para elaborar reglamentos y manuales para asegurar la aplicación del principio de oportunidad y de la mediación en procesos penales.

³⁰ El concepto de competencia preferente es desarrollado con detalle en la Sentencia C-979 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En esta se analizó la constitucionalidad de dos artículos (330 y 327) de la Ley 906 de 2004,



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 17. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

empleados de la FGN, y a las autoridades públicas que están facultadas para ejercer funciones de policía judicial³¹.

El principio de jerarquía, por su parte, está ligado al principio de unidad de gestión. Debido a que la FGN debe actuar de manera coherente, unificada y con responsabilidad institucional en el ejercicio de la acción penal³², los fiscales no pueden sustraerse de las directrices y políticas institucionales establecidas por el Fiscal General de la Nación.

Dado que el principio de jerarquía debe interpretarse de forma armónica con los principios de autonomía e independencia, se entiende que la potestad de direccionamiento y control del Fiscal no se circunscribe únicamente a temas administrativos y presupuestales. La capacidad de dirección y control también incluye aspectos relacionados con el desarrollo de la investigación criminal y el ejercicio de la acción penal, en sus aspectos técnicos y fácticos. Con esto también se garantiza el derecho a la igualdad, ya que los lineamientos institucionales permiten que las personas reciban un trato igualitario por parte de los funcionarios y empleados de la FGN.

La facultad del Fiscal General para emitir lineamientos generales que contribuyan al desarrollo de la acción penal es el resultado de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, contenidos en el artículo 251, numeral 3°, de

que facultan al Fiscal para expedir reglamentos internos en materia de principio de oportunidad y mecanismos de justicia restaurativa. Estas normas fueron declaradas exequibles, en reiteración de la jurisprudencia según la cual, el alcance de la competencia preferente del Fiscal le permite dictar directrices institucionales, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales. Así mismo, se reconoció que el poder de reglamentación del Fiscal desarrolla principios como el de unidad de gestión, jerarquía e igualdad ante la ley.

³¹ La Tabla 2 del Anexo recoge las normas que desarrollan esta competencia. Estas normas se consagran, principalmente, en el artículo 251 de la Constitución Política y en los artículos 3° y 4° del Decreto 016 de 2014.

³² La Sentencia C-558 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) fue una de las primeras que analizó el principio de jerarquía del Fiscal con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 19 del Decreto Ley 2699 de 1991. Esta norma establecía lo siguiente: "*Los Fiscales delegados actuarán siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General*" (subrayado fuera del texto). La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de este artículo bajo el entendimiento de que el principio de jerarquía no faculta al Fiscal para injerir indebidamente en las decisiones que deban tomar los fiscales en los casos que conocen. Esta subregla ha sido reiterada en sentencias posteriores (C-1643 de 2000, M.P. (E) Jairo Charry Rivas; C-873 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y C-979 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño).



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 18. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

la Constitución. Estos permiten determinar lineamientos, pautas y políticas generales con el fin de guiar el funcionamiento de la Fiscalía, en su calidad de institución unitaria.

Esta facultad está legalmente sustentada en el Decreto 016 de 2014, según el cual este puede definir políticas y orientar, en términos generales, el funcionamiento de la Fiscalía, así como formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, además de las funciones que a este respecto le otorgan los numerales 1º, 6º y 7º del artículo 4º. Sobre lo anterior, el citado artículo dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 4º. Funciones del Fiscal General de la Nación. El Fiscal General de la Nación, además de las funciones especiales definidas en la Constitución Política y en las demás leyes, cumplirá las siguientes:

1. Formular y adoptar las políticas, directrices, lineamientos y protocolos para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación en la Constitución y en la ley.

(...)

6. Formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, las cuales, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía, son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la entidad.

7. Formular, dirigir, definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la actividad investigativa a cargo de la Fiscalía General de la Nación, que tengan en cuenta, entre otros, criterios subjetivos, objetivos, complementarios y en especial el contexto de criminalidad social del área geográfica que permitan establecer un orden de atención de casos con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad material, el goce efectivo



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 19. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

del derecho fundamental de administración de justicia. Para el efecto podrá organizar los comités que se requieran para decidir las situaciones y los casos priorizados".

3. Facultad de dirección y control del Fiscal General de la Nación

En una línea jurisprudencial constante en el tiempo, la Corte Constitucional ha reconocido las facultades de reglamentación del Fiscal para el desarrollo de las funciones de dirección y control³³. Aunque desde 1994 hasta el 2003³⁴ la Corte Constitucional estableció que el poder de dirección y control estaba ligado únicamente a temas administrativos y presupuestales, con la Sentencia C-873 de 2003 –incluso antes de la incorporación y puesta en funcionamiento del sistema acusatorio-, este Alto Tribunal amplió el alcance del poder de dirección y control del Fiscal General de la Nación.

En esta sentencia se analizaron diferentes normas de la Ley 261 de 2000 y Ley 600 de 2000, relacionadas con la capacidad del Fiscal para delegar en fiscales especiales la coordinación de las funciones de policía judicial, el seguimiento y evaluación de resultados, la reasignación de casos y el establecimiento de reglamentos al interior de la FGN. Para decidir sobre la constitucionalidad de las normas revisadas, la Corte reafirmó lo expuesto en la Sentencia C-558 de 1994³⁵, donde se menciona que la FGN es una institución que pertenece a la Rama Judicial, administra justicia y es autónoma. Sin embargo, esta sentencia

³³ En la Tabla 1 del Anexo se presentan todas las sentencias analizadas sobre este punto. Entre las sentencias más relevantes sobre el análisis del poder de dirección del Fiscal General de la Nación, se encuentran: C- 979 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-873 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-558 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-1643 de 2000 (M.P. (E) Jairo Charry Rivas), C-1260 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

³⁴ La Sentencia C- 558 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) analizó la constitucionalidad del artículo 19 del Decreto Ley 2699 de 1991. En esta sentencia se crearon dos subreglas: en la primera se establece que el principio de jerarquía no puede vulnerar el principio de autonomía de los fiscales; y, en la segunda, se afirma que el principio de jerarquía del Fiscal solo puede ejercerse en temas administrativos y presupuestales. Estas subreglas fueron reiteradas en pronunciamientos posteriores (C- 037 de 1996 y C- 1643 de 2000).

³⁵ M.P. Carlos Gaviria Díaz.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 20. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

amplió el alcance que la jurisprudencia había dado, desde 1994, a las materias que pueden ser abordadas por el Fiscal en el ejercicio de direccionamiento y control.

La Corte reconoció que el poder de direccionamiento y control puede abarcar temas como: i) la adopción de políticas generales de las actividades desarrolladas por los funcionarios de la FGN, en relación con aspectos fácticos y técnicos del proceso de investigación; ii) asuntos jurídicos generales de índole interpretativa; iii) fijación de prioridades; iv) establecimiento de criterios institucionales para el ejercicio de la actividad investigativa; y v) la designación de unidades especiales para ciertos temas³⁶.

Las directivas son los instrumentos por medio de los cuales el Fiscal direcciona y controla la gestión de la institución, para así materializar el principio de unidad de gestión y jerarquía. Estos actos están dirigidos a los funcionarios y empleados de la institución, así como a aquellas autoridades públicas facultadas por el Fiscal para desarrollar funciones de policía judicial³⁷.

C. El poder de expedir directivas del Fiscal garantiza un trato igualitario para los sujetos de la investigación

1. El derecho a la igualdad en la administración de justicia como límite a la autonomía judicial

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la igualdad comprende dos garantías fundamentales: por un lado, la igualdad ante la ley, y por otro, la

³⁶ Esta regla jurisprudencial sobre el contenido del poder de dirección y control por parte del Fiscal ha sido reiterada en varias sentencias, como la C- 979 de 2005, (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y la C-873 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

³⁷ El numeral 5° del artículo 251 superior establece como función del Fiscal "Otorgar, atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación".



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 21. Directiva No. **0001** "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

igualdad de protección y trato por parte de las autoridades. Es importante resaltar que la garantía de la igualdad de trato reposa, principalmente, en la actuación de las autoridades judiciales que, en virtud de sus funciones constitucionales, están sometidas al "imperio de la ley" (art. 230 C.P.)³⁸.

De ahí que la Sentencia C-979 de 2005 declarara la constitucionalidad de los poderes de reglamentación otorgados al Fiscal General de la Nación, contenidos en la Ley 906 de 2004, dado que la facultad de reglamentación por parte del Fiscal implica el desarrollo del derecho fundamental a la igualdad.

No puede dejarse de lado que la igualdad de trato implica, necesariamente, una igualdad en la interpretación de la ley y su aplicación a los casos concretos. De esta manera, las dos garantías que se derivan de este derecho fundamental son de carácter inseparable³⁹.

Las autoridades deben garantizar a los ciudadanos la igualdad de trato, ya que configura un límite a la actividad estatal. Las decisiones judiciales deben ser fruto de una interpretación uniforme y consistente de la ley⁴⁰. Además, tal uniformidad surge de los principios de seguridad jurídica y coherencia del sistema, puesto que las decisiones judiciales deben responder a unos parámetros esperados que generen la confianza en que los funcionarios decidirán de la misma manera los casos similares en lo relevante.

³⁸ "[...] Tal exigencia representa un imperativo si se tiene en cuenta la necesidad de asegurar que las actuaciones del Estado, y en este caso particular, las actuaciones de la administración de justicia, respeten el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política...". Sentencia T-970 de 2012 (M.P. (E) Alexei Julio Estrada).

³⁹ En este sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia T-1023 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), indicó: "(...) Se trata de dos garantías que operan conjuntamente en lo que respecta a la actividad judicial, pues los jueces interpretan la ley y como consecuencia materialmente inseparable de esta interpretación, atribuyen determinadas consecuencias jurídicas a las personas involucradas en el litigio. Por lo tanto, en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y en la aplicación de la ley".

⁴⁰ Sentencia *ibid.*



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 22. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

Incluso la previsibilidad de las decisiones judiciales es una herramienta que permite conocer el contenido de los derechos y obligaciones de las personas, lo que garantiza el derecho fundamental a la libertad. De esta forma lo entendió la jurisprudencia constitucional al señalar que se trata de una garantía ligada a la libertad, en cuanto de ella depende que las personas actúen libremente, de conformidad con lo que la práctica judicial les permite inferir como un comportamiento protegido por la ley⁴¹.

Es por eso que el derecho a la igualdad de trato por parte de las autoridades es un límite legítimo a la independencia de los funcionarios judiciales. Si cada funcionario interpreta y aplica la ley de manera diferente, y no sigue los parámetros institucionales para la optimización de la justicia, sería imposible garantizar el derecho fundamental a la igualdad.

De lo anterior se sigue que los lineamientos generales trazados por el Fiscal General son fundamentales para la optimización de las funciones de investigación y acusación que ejerce la Fiscalía General de la Nación. Esto, a su vez, permite que las decisiones de los funcionarios judiciales correspondan a los principios constitucionales de unidad de gestión y jerarquía que caracterizan el quehacer de la entidad.

D. La facultad del Fiscal General para expedir directivas y la autonomía de los fiscales

La Corte Constitucional ha sostenido una línea jurisprudencial constante acerca de la naturaleza de la función llevada a cabo por los fiscales⁴². Debido a que la

⁴¹ Sentencia *ibíd.*

⁴² En la Sentencia C-558 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se analizó la constitucionalidad del artículo 19 del Decreto Ley 2699 de 1991, que establecía lo siguiente: "Los Fiscales delegados actuarán siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General". Para determinar la constitucionalidad de esta norma, la Corte analizó la naturaleza de la FGN y definió que es una institución que pertenece a la Rama Judicial y administra justicia, ya que algunas decisiones -principalmente las que afectan derechos fundamentales- son de carácter jurisdiccional. La naturaleza de la FGN



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 23. Directiva No. **0001** "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

FGN hace parte de la Rama Judicial y algunas de las decisiones de los fiscales son de naturaleza judicial, también le es aplicable el principio de autonomía e independencia (art. 228 y 230 de la Constitución).

Por lo anterior, existe una aparente tensión entre el poder de dictar directrices del Fiscal y la autonomía de los fiscales. No obstante, la Corte Constitucional la ha analizado en diferentes sentencias⁴³ y ha establecido que tal tensión se disuelve si se entiende que el poder de dictar directivas y lineamientos del Fiscal debe ejercerse *prima facie* de manera general. La autonomía de los fiscales encuentra su límite en el derecho a la igualdad y, justamente, con las directivas se propende a una gestión unificada y coherente, que garantice este derecho fundamental⁴⁴.

Así mismo, es importante resaltar que el Alto Tribunal ha entendido que de la autonomía de la Fiscalía General de la Nación se deriva una autonomía para los fiscales, la cual, no obstante, debe ser interpretada de forma armónica con el principio de subordinación jerárquica. Este postulado prescribe que el Fiscal General de la Nación tiene la capacidad de orientar el trabajo de dichos funcionarios. Es decir, está facultado para ejercer el control del cumplimiento laboral, cumplimiento de términos procesales, efectuar investigaciones disciplinarias, designar fiscales especiales para el desarrollo de diligencias relacionadas con determinados delitos o grupos élite de investigación, y como se ha sostenido, para dictar lineamientos generales que revistan el actuar de la

y de las funciones de los fiscales ha sido reiterada en pronunciamientos posteriores (C-1643 de 2000, M.P. (E) Jairo Charry Rivas, C-873 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁴³ Consultar la Tabla I del Anexo de esta directiva.

⁴⁴ La Sentencia C-979 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) analizó la constitucionalidad de dos artículos (330 y 327) de la Ley 906 de 2004 que facultaban al Fiscal para expedir reglamentos internos en materia de principio de oportunidad y mecanismos de justicia restaurativa. Estas normas fueron declaradas exequibles debido a que se reiteró que el alcance de la competencia preferente del Fiscal le permite dictar directrices institucionales que no afecten la autonomía de los fiscales. Así mismo, se reconoció que la facultad del Fiscal para expedir directivas, desarrolla principios constitucionales como el de unidad de gestión, jerarquía e igualdad frente a la ley.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 24. Directiva No.

0001

"Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen

los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

institución de seguridad jurídica y que garanticen la igualdad para los sujetos procesales⁴⁵.

Para un mejor ajuste entre el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación y el sistema penal de corte acusatorio, el Decreto Ley 016 de 2014 dio prevalencia a la necesidad de unificar la actuación del ente investigador a través del poder de direccionamiento y control ejercido por el Fiscal⁴⁶. Este poder de direccionamiento se materializa, entre otros actos, a través de directivas vinculantes que permiten al Fiscal ejercer su facultad de reglamentación de manera general, sin perjuicio de la posibilidad de activar los comités técnico-jurídicos en los casos concretos, como se expondrá más adelante⁴⁷.

E. La participación del Fiscal General de la Nación en el diseño de la política criminal del Estado lo habilita también para adoptar directivas

Desde la Constitución, la ley y los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, puede afirmarse que la participación del Fiscal General de la Nación en el diseño, desarrollo y ejecución de la política criminal del Estado es ejercido precisamente a través de la facultad para expedir directivas. A continuación se definirá qué se entiende por política criminal a partir de la jurisprudencia constitucional y cuáles son sus principales herramientas de acción, según lo ha definido el Alto Tribunal.

⁴⁵ Sentencia C-558 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

⁴⁶ Por ejemplo, el Decreto Ley en mención establece en el artículo 3º que: "La Dirección de la Fiscalía General de la Nación estará a cargo del Fiscal General de la Nación, quien la ejercerá con el apoyo del Vicefiscal General de la Nación y los demás servidores del nivel directivo". Más adelante, en el artículo 4.1, se establece que es función del Fiscal "Formular y adoptar las políticas, directrices, lineamientos y protocolos para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación en la Constitución y en la ley".

⁴⁷ Estos comités se rigen por lo previsto en el Decreto Ley 016 de 2014 (Artículos 5º, num. 5º; 15, num. 8º; 16, num. 5º; 17, num. 2º; 20, num. 2º; 29, num. 8º, 31, nums. 7º y 8º; 33, num. 2º.), la Resolución 0-0258 de 25 de febrero de 2015 "Por medio de la cual se reglamentan los comités técnico-jurídicos de situaciones y casos" y los demás actos que los regulen.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 25. Directiva No. **0001** "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

1. El concepto de política criminal

La política criminal comprende todas aquellas acciones que adopta el Estado para enfrentar el fenómeno criminal y salvaguardar los intereses esenciales de la sociedad. Ha sido definida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de la siguiente manera:

"[E]l conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su dirección (...)"⁴⁸.

En este sentido, las respuestas que plantea el Estado en política criminal deben entenderse en un sentido amplio⁴⁹ y, por ende, contar con diferentes clases de medidas, que pueden ser de carácter social, económico, jurídico, cultural, administrativo, tecnológico o político, y que se articulan armoniosamente con el fin de salvaguardar los bienes jurídicos que el Estado tiene el deber de proteger. Una parte del proceso de diseño y adopción de la política criminal es la utilización de instrumentos normativos que obliguen a su cumplimiento efectivo⁵⁰.

De ahí que las medidas normativas adoptadas dentro del desarrollo de una política criminal deban ser de diferente orden⁵¹, e incluyan tanto instrumentos que definan los bienes jurídicos tutelados como normas de carácter penal que busquen garantizar su salvaguardia. También aparecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos de carácter penal que otorgan una protección integral a los bienes e intereses esenciales del Estado, sin pasar por

⁴⁸ Sentencia C-646 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁴⁹ Sentencia C-100 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa).

⁵⁰ En este sentido lo ha sostenido la Corte Constitucional, al indicar que "Un componente fundamental de la política pública diseñada para enfrentar el fenómeno criminal constituye sin duda el establecimiento de instrumentos jurídicos y estratégicos...". Sentencia C-936 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁵¹ Sentencia C-936 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 26. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

alto aquellas medidas que señalan los criterios para aumentar la eficiencia del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Lo anterior permite comprender por qué la construcción de la política criminal del Estado en Colombia incluye diversos actores. El legislador define de manera amplia la orientación y contenido de la política criminal por medio de leyes, y con respeto por los principios constitucionales de racionalidad y proporcionalidad⁵². Pero, a la par, otros organismos del Estado participan en el diseño, la construcción, el desarrollo y la ejecución de dicha política.

2. La participación del Fiscal General de la Nación en el diseño, desarrollo y ejecución de la política criminal del Estado por mandato constitucional

Uno de los grandes cambios que introdujo la Constitución de 1991 fue incluir en la construcción de la política criminal al Fiscal General de la Nación. En efecto, por voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, el Fiscal tiene una competencia expresa y propia para participar activamente en el diseño de la política del Estado en materia criminal (C.P., art. 251, num. 4°).

Esto responde al hecho de que la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal (art. 250), y es el organismo de carácter judicial encargado de la investigación criminal y acusación de los presuntos autores de la comisión de hechos que atenten contra los bienes jurídicos protegidos por el Estado. Esto hace que la Entidad, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, conozca de primera mano los inconvenientes que tiene la aplicación de las instituciones penales y la normatividad vigente en contextos sociales determinados, que esté en permanente contacto con las instituciones judiciales, que tenga conocimiento directo del fenómeno de la

⁵² Sentencias C-173 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y C-551 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 27. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

criminalidad y, finalmente, que pueda determinar cuáles necesidades deben ser atendidas de manera prioritaria por el sistema penal⁵³.

Lo anterior explica por qué la Fiscalía General de la Nación es considerada como la principal ejecutora de la política criminal del Estado⁵⁴ y evidencia el sentido del mandato constitucional según el cual el Fiscal General de la Nación tiene la potestad de participar activamente en el diseño de la política criminal⁵⁵. La ejecución de la política criminal no es la única competencia que le ha dado la Constitución al Fiscal General y así lo ha reconocido la Corte Constitucional, cuando ha señalado que "[...] el Fiscal General de la Nación tiene competencia expresa y suficiente, aunque no exclusiva, para proponer proyectos de ley que contribuyan al diseño de la política criminal. Esa es una de las formas en las que puede "participar en el diseño" de la misma y de promover, a su turno, la participación de otros órganos estatales y organizaciones de la sociedad civil en su elaboración por el Congreso de la República"⁵⁶ (subraya fuera de texto).

3. La facultad del Fiscal General de la Nación para participar en la construcción de la política criminal comprende la formulación de directivas

La participación de la Fiscalía en la construcción de la política criminal no está circunscrita únicamente a promover reformas legales y a la expedición de leyes penales por parte del Congreso de la República, sino que, como lo expresa la Corte Constitucional, esta es tan solo "*una de las formas*" en las que el Fiscal

⁵³ Sentencia C-646 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁵⁴ Sentencia *ibíd.*

⁵⁵ "[...] Durante los debates en la Asamblea Constituyente se introdujo esta expresión, aun cuando no fue objeto de amplia discusión. En la sesión del 14 de mayo de 1991, el constituyente Carlos Daniel Abello Roca, de la Comisión Cuarta en la cual se discutía el tema de las funciones del Fiscalía General de la Nación, propuso que se incluyera dentro de estas la de "concurrir en el diseño de la política criminal del Estado". El proponente sostuvo que, si bien era al gobierno a quien le correspondía la definición de la política criminal del Estado, la Fiscalía debía participar en dicha tarea, en razón de las funciones que cumplía...". Sentencia C-646 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁵⁶ Sentencia C-646 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 28. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

General participa en la construcción de la política criminal⁵⁷. La Fiscalía puede recurrir a otra clase de instrumentos jurídicos, tales como resoluciones, oficios, circulares, directrices, lineamientos y conceptos, concretados en algunas ocasiones en directivas que buscan determinar los criterios y las condiciones necesarias para la eficacia y efectividad de sus funciones, de cara al cumplimiento de la política criminal del Estado colombiano. Puede, de igual manera, fijar prioridades y criterios institucionales para la actividad investigativa.

En este sentido, se ha pronunciado la jurisprudencia de la Corte Constitucional al precisar lo siguiente:

"[...] Diseñar una política es establecer sus elementos constitutivos, definir la relación entre ellos, ordenar prioridades, articular sus componentes de manera inteligible para sus destinatarios, programar de qué forma, por qué medios, y a qué ritmo se alcanzarán las metas trazadas. Sin duda, el diseño de una política puede ser plasmado en un documento político o en un instrumento jurídico. En el segundo caso, el instrumento puede tener la naturaleza de un acto administrativo o de una ley. Puede concretarse también en normas de rango superior o inferior a los mencionados, pero generalmente se emplean estos dos actos jurídicos."⁵⁸

Precisamente, uno de los medios más expeditos que tiene el Fiscal para contribuir en la elaboración de la política criminal son las directrices de carácter general, a través de las cuales aborda, de manera estratégica y técnica, instituciones penales o probatorias con el fin de superar las dificultades existentes para el cumplimiento de las funciones de investigación y acusación que le corresponden. De ahí que el Fiscal General esté facultado para establecer

⁵⁷ Sentencia C-936 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁵⁸ Sentencia C-646 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 29. Directiva No. **0001** *“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”*

lineamientos generales que, como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional, estén referidos a:

“[A]spectos fácticos o técnicos del proceso de investigación, así como a asuntos jurídicos generales de índole interpretativa, y pueden fijar prioridades, parámetros o criterios institucionales para el ejercicio de la actividad investigativa, así como designar unidades especiales para ciertos temas. Esto implica que el Fiscal General sí puede orientar en términos generales el funcionamiento de la Fiscalía en tanto institución unitaria (...)”⁵⁹.

En síntesis, la facultad del Fiscal General para participar en el diseño de la política criminal del Estado incluye la posibilidad de expedir directrices generales, las cuales cuentan con un respaldo constitucional y legal, puesto que son manifestación de las facultades de dirección y orientación de la Entidad que el artículo 251 de la Constitución Política le otorga, además de encontrarse amparadas por el conjunto de leyes que desarrollan las funciones de la Fiscalía y dotan al ente acusador de autonomía en el ejercicio de la acción penal.

F. El Fiscal es competente para emitir directivas dirigidas a los organismos que cumplen funciones de policía judicial

El Fiscal General tiene competencia para emitir directivas dirigidas a los organismos que cumplen funciones de policía judicial. Para desarrollar los fundamentos jurídicos de esta función se hará referencia al concepto de policía judicial, así como a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, y se hará referencia a lo que establece la normatividad aplicable.

⁵⁹ Sentencia C-873 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 30. Directiva No.

0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

1. El concepto de policía judicial

En la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha entendido que el concepto de policía se refiere al menos a cuatro acepciones: (i) la actividad que realiza la policía administrativa ligada con la preservación y restablecimiento del orden público; (ii) la actividad que realizan las autoridades que desarrollan la función de policía administrativa; (iii) la policía nacional y (iv) la policía judicial⁶⁰, que se encuentra dentro de la función judicial que debe cumplir el Estado, que cumple un rol fundamental para la investigación judicial⁶¹, cuya intervención obedece a la necesidad de administrar justicia de manera pronta, eficaz y cumplida⁶².

El artículo 200 de la ley 906 de 2004 define la policía judicial como:

“(...) la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal y, en el ejercicio de las mismas, dependen funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados (...)”

De esta manera, la Policía Judicial hace referencia al conjunto de autoridades que colaboran con la investigación de los delitos y en la captura de sus autores y partícipes⁶³. Esta función que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y de especialización científica, bajo la dirección funcional de los fiscales o jueces⁶⁴.

Por último, la Corte Suprema de Justicia ha entendido como funciones de policía judicial las siguientes:

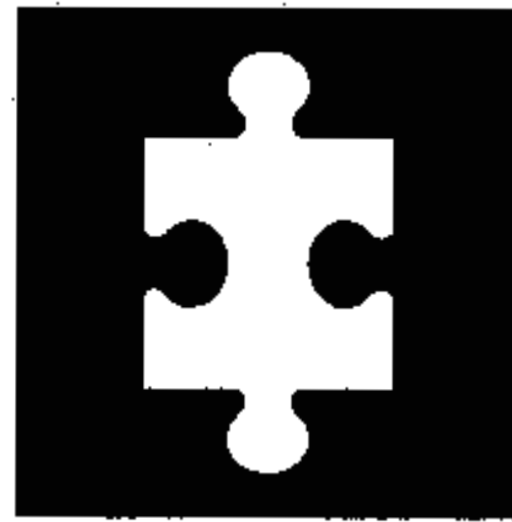
⁶⁰ Corte Constitucional, sentencias C-024 de 1994 y C-404 de 2003.

⁶¹ Corte Constitucional, sentencias C-1024 de 2002 y C-404 de 2003.

⁶² Corte Suprema de Justicia, sala de casación penal, providencia del 24 de junio 2004, Radicado 18831, M.P.: Herman Galán Castellanos.

⁶³ Corte Constitucional, sentencias C-024 de 1994, C-179 de 1994, C-1506 de 2000, T-590 de 2002, C-404 de 2003, C-429 de 2003 y C-789 de 2006.

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencias C-024 de 1994, C-1506 de 2000, C-429 de 2003 y C-594 de 2014.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 31. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

"(...) son privativas de policía judicial, entendidas por tales las que por su naturaleza implican una actividad investigativa, como sería el caso de los interrogatorios, los análisis de campo, la recolección de elementos materiales probatorios o evidencia física, el levantamiento de planos, de registros fotográficos, las inspecciones, etcétera, que comportan, de suyo, funciones propias de investigación con pretensión probatoria (...)"⁶⁵

2. La Corte Constitucional ha establecido que el Fiscal General tiene competencia para emitir directivas sobre las actividades de policía judicial.

La facultad de fijar directrices sobre el ejercicio de las facultades de policía judicial ha sido reconocida por la Corte Constitucional. En la sentencia C-873 de 2003⁶⁶, este Tribunal resolvió una demanda contra una disposición del estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación (art. 12 del Decreto 261 de 2000), en la que se consagraba como función del Fiscal General y sus delegados dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por los organismos que cumplan funciones de policía judicial⁶⁷. El Tribunal Constitucional debía resolver si esas facultades violaban los principios de autonomía e independencia judicial.

Al respecto esta Corporación señaló que la dirección y coordinación de la policía judicial es constitucional si se respeta:

⁶⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicado 34867 del 5 de junio de 2013, M.P.: José Leonidas Bustos Martínez.

⁶⁶ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁷ El texto de la norma demandada disponía: "Corresponde al Fiscal General de la Nación, a los Directores de Fiscalías, a los Fiscales a quienes se les asigne la función de Jefes o Coordinadores de Unidad y demás Fiscales Delegados, dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General, por otros cuerpos de Policía Judicial, establecidos por la Constitución o las leyes y por aquellos facultados temporalmente para el ejercicio de estas funciones". Se subraya el texto demandado.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 32. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

“el principio de independencia y autonomía en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de los fiscales que tienen a su cargo la investigación de procesos individuales, puesto que el mandato del artículo 250-3 de la Carta también les es aplicable a ellos – es decir, en lo que respecta a las investigaciones a su cargo, cada fiscal tiene la potestad de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial necesarias para llevar a cabo diligentemente la detección de violaciones a la ley penal.

En consecuencia, deberá entenderse que la facultad conferida por la norma acusada al Fiscal General de la Nación se refiere únicamente a actividades de coordinación general de las funciones de policía judicial, en el sentido de fijar criterios, pautas o parámetros sobre asuntos fácticos, técnicos o jurídicos, que deban ser respetadas por los organismos que llevan a cabo tal función⁶⁸(subrayas fuera del texto).

En consecuencia, la Corte declaró exequibles “las expresiones demandadas contenidas en el artículo 12 del Decreto Ley 261 de 2000, en el entendido de que cada Fiscal debe dirigir y controlar en forma independiente y autónoma el desarrollo de los procesos a su cargo”. Asimismo el Tribunal reconoció que la disposición demandada autorizaba al Fiscal General, para fijar pautas o parámetros sobre las actividades de policía judicial, que deben ser respetadas por los organismos que desarrollan esa función.

3. Decreto 016 de 2014

De manera similar a lo establecido por la Corte Constitucional, el Decreto 016 de 2014 establece que le corresponde al Fiscal General aprobar las metodologías y los protocolos de investigación, que le sean propuestos por el Director Nacional del CTI y la Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-873 de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 33. Directiva No.

0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

Especializadas⁶⁹. Al respecto, el Decreto citado señala como función de la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación - CTI:

“Proponer, en coordinación con las dependencias que cumplan funciones de policía judicial especializada, las metodologías y protocolos de investigación, para aprobación del Fiscal General de la Nación.”⁷⁰.

En síntesis, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la normatividad vigente, el Fiscal General es la autoridad competente para aprobar directivas dirigidas a los organismos que cumplen funciones de policía judicial.

G. Alcances de las directivas

1. Las directivas adoptadas por el Fiscal General de la Nación son de carácter vinculante

Las directivas son documentos de carácter general y abstracto que están dirigidas a los funcionarios y empleados de la Fiscalía y a aquellas autoridades públicas investidas con funciones de policía judicial. Estos instrumentos deben ceñirse a la Constitución, la ley, la jurisprudencia y la política criminal trazada por el Estado. Es importante también tomar en consideración que las directivas son desarrollo de mandatos legales que tienen íntima relación con la acción penal confiada constitucionalmente a la Fiscalía General de la Nación.

Se trata de instrumentos vinculantes para los funcionarios y empleados de la Entidad, por mandato legal del artículo 142 del Código de Procedimiento Penal

⁶⁹ Artículos 21 y 22 de Decreto 016 de 2014, “Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación”

⁷⁰ Artículo 21 numeral once del Decreto 016 de 2014 “Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación”.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 34. Directiva No.

0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

(Ley 906 de 2004), según el cual “constituyen deberes esenciales de la Fiscalía General de la Nación (...) 1. Proceder con objetividad, respetando las directrices del Fiscal General de la Nación”⁷¹.

Dada la naturaleza obligatoria de las directivas y por tratarse de una de las herramientas a través de las cuales el Fiscal General puede desarrollar su función de dirección y control, los fiscales no pueden injustificadamente y sin el protocolo previsto sustraerse de dar aplicación a su contenido, puesto que vulnerarían el principio de unidad de gestión y jerarquía, a la vez que desconocerían el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley en el marco de las investigaciones y acusaciones penales.

Como se ha señalado previamente en la presente directiva, solo mediante la obligatoriedad y vinculatoriedad de las directivas se garantizan principios constitucionales como la igualdad, la seguridad jurídica, la legalidad, la buena fe y la confianza legítima, así como los derechos fundamentales de los asociados al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

2. Razones excepcionales para apartarse de las directrices del Fiscal y mecanismo a seguir

A pesar de los anteriores argumentos que demuestran la necesidad de lograr la igualdad y la seguridad del sistema jurídico, es importante indicar que, como consecuencia de la armonía con los principios de autonomía e independencia que gozan los fiscales de acuerdo con la Constitución Política, estos funcionarios podrían apartarse excepcionalmente de las directivas técnicas e interpretativas adoptadas por el Fiscal General siempre y cuando justifiquen de forma amplia y suficiente las razones que los llevan a separarse de las mismas.

⁷¹ “ARTÍCULO 142. DEBERES ESPECÍFICOS DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, constituyen deberes esenciales de la Fiscalía General de la Nación los siguientes: 1. Proceder con objetividad, respetando las directrices del Fiscal General de la Nación”.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 35. Directiva No. **0001** "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

De esta manera, en virtud del carácter vinculante de las directivas, los fiscales y las autoridades con funciones de policía judicial solo podrán apartarse de las directivas cuando su aplicación ponga en riesgo de forma clara y evidente, en el caso concreto, las garantías y derechos fundamentales de las víctimas o de personas vinculadas a investigaciones penales o a procesos judiciales.

Por ello, las autoridades a quienes se dirigen pueden apartarse de las directivas en virtud de su autonomía e independencia, pero con una carga de argumentación y transparencia que contenga una justificación clara y razonable, basada en la aplicación del principio de proporcionalidad, orientada a construir una respuesta más adecuada al problema jurídico, que además brinde una mayor protección a los derechos fundamentales que puedan resultar involucrados⁷².

Para proceder en tal sentido, los fiscales deberán informar al superior funcional que tenga la responsabilidad de convocar el comité técnico-jurídico con el fin de analizar el caso particular. Una vez informados, los superiores funcionales que estén facultados podrán organizar y adelantar los comités técnico-jurídicos

⁷² Es importante señalar que las razones que justifican el respeto al precedente judicial, son análogamente aplicables -en sus debidas proporciones- para fundamentar también la vinculatoriedad de las directivas del Fiscal General de la Nación. En ambos casos se propende a materializar: el principio de igualdad, la seguridad jurídica y de coherencia del sistema jurídico, el derecho al debido proceso, el principio de legalidad, el derecho de acceso a la administración de justicia, el principio de buena fe y confianza legítima. La Corte Constitucional ha indicado, en virtud de tal obligatoriedad, que hay una carga argumentativa más exigente para aquella autoridad judicial que quiera apartarse de un precedente. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-285 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), esta Corporación indicó: "Los jueces tienen un deber de obligatorio cumplimiento y es el de (i) acoger las decisiones proferidas por los órganos de cierre en cada una de las jurisdicciones (ordinaria, contencioso administrativa o constitucional) cuando éstas constituyen precedentes, y/o (ii) sus propias decisiones en casos idénticos, por el respeto del trato igual al acceder a la justicia. Sin embargo, esta regla no es absoluta, ya que los jueces pueden apartarse de dicho precedente, pero cumpliendo la carga argumentativa y construyendo una mejor respuesta al problema jurídico. En este orden de ideas, por ejemplo, cuando un juez de inferior jerarquía se aparta de un precedente establecido en su jurisdicción por el órgano de cierre o de su propio precedente, sin exponer un razonamiento proporcional y razonable para el efecto, incurre en la causal de procedibilidad de la tutela por defecto sustantivo o material, que tiene como consecuencia, una vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de las personas partícipes del proceso respectivo, entre otros". Estos argumentos también pueden ser aplicados como criterios para que un fiscal se aparte excepcionalmente de lo señalado en una directiva.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 36. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

para revisar los casos particulares, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 016 de 2014 y los demás actos que regulen estos comités.

IV. ASPECTOS FORMALES DE LAS DIRECTIVAS

Las directivas, al ser herramientas prácticas de consulta que orientan las actuaciones y decisiones de los funcionarios de la FGN y de aquellos que realizan labores de policía judicial, pueden ser escritas caso en el cual deben estar en un lenguaje claro y sencillo. Al inicio de las directivas escritas (como se hizo en esta oportunidad) deben presentarse los objetivos, un muy breve resumen del contenido y las decisiones adoptadas. Esta información también debe incluirse en aquellas directivas que abordan temas dogmáticos de alta complejidad. Por último, se deben incluir en los anexos los temas que no están directamente relacionados con los objetivos y las decisiones de las directivas, pero que son útiles para ilustrar algunos puntos tratados.

Con estos lineamientos formales, se busca que las directivas sean fáciles de consultar y que las decisiones que los destinatarios deben observar puedan ubicarse de manera sencilla.

V. CONCLUSIONES

1. La Fiscalía General de la Nación es una entidad con autonomía presupuestal, administrativa y de gestión, cuya estructura organizacional está regida por el principio de unidad de gestión y jerarquía, la cual establece que el Fiscal tiene la responsabilidad de dirigir la institución.

2. En virtud de este principio de jerarquía, el Fiscal General de la Nación está facultado para formular directivas mediante las cuales adopte lineamientos



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 37. Directiva No. **0001** "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

o políticas institucionales, establezca prioridades y se refiera a temas fácticos de la investigación o a temas jurídicos de índole interpretativa.

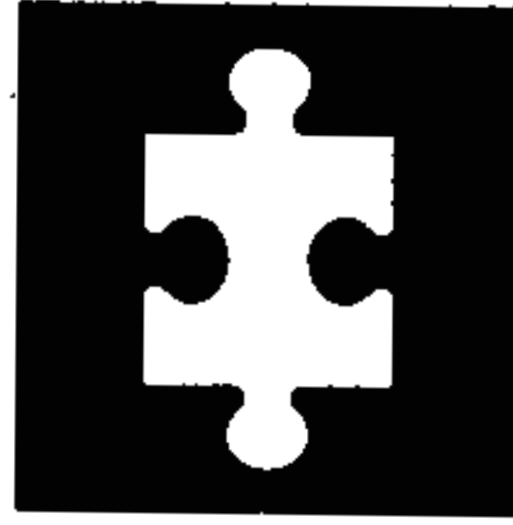
3. Las directivas están dirigidas a los funcionarios y empleados de la institución, y a aquellas autoridades públicas facultadas por el Fiscal para desarrollar funciones de policía judicial.

4. Estos actos propenden a garantizar el derecho a la igualdad de trato por parte de las autoridades, comoquiera que establecen lineamientos generales que deberán ser seguidos por los fiscales en sus investigaciones. Las directivas permitirán que casos similares en lo relevante reciban el mismo tratamiento.

5. La autonomía de los fiscales encuentra su límite en el derecho a la igualdad, que es precisamente uno de los principales propósitos que pretenden alcanzarse mediante una gestión unificada y coherente del ente acusador, la cual se materializa, entre otros actos, a través de la expedición de directivas.

6. El Fiscal General de la Nación tiene competencia constitucional para participar en el diseño y construcción de la política criminal del Estado. Esta competencia no se circunscribe de manera exclusiva a proponer proyectos de ley o a promover reformas constitucionales en materia punitiva. Tal potestad también puede ser ejercida a través de la adopción de lineamientos y directrices que propendan por aumentar la eficiencia de la administración de justicia y fijar prioridades y criterios institucionales conforme a los cuales se adelanta la actividad investigativa.

7. Las directivas son instrumentos de carácter general y abstracto que están dirigidas a los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, así como a aquellas autoridades públicas investidas con funciones de policía judicial. Estas son el desarrollo de mandatos legales que tienen profunda relación con la acción penal confiada constitucionalmente a la Entidad.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 38. Directiva No.

0001

"Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

8. Las directrices y lineamientos que imparte el Fiscal en forma de directivas adquieren el carácter de obligatorio cumplimiento para los funcionarios y empleados de la FGN. Las directivas son instrumentos para materializar el principio de unidad de gestión y jerarquía, y garantizar la efectividad del derecho a la igualdad ante la ley e igual trato por parte de las autoridades.

9. La fuerza obligatoria de las directivas que orientarán y guiarán las actuaciones de los fiscales y autoridades que ejercen funciones de policía judicial, constituyen límites al principio de autonomía judicial y obedecen a la necesidad de dotar de coherencia las decisiones de la Fiscalía General de la Nación.

10. El carácter vinculante de estas directrices se sustenta en la necesidad de garantizar el derecho a la igualdad de las personas en las investigaciones y acusaciones penales, así como en la contribución a la seguridad jurídica en la aplicación de la ley penal.

11. La obligatoriedad de las directivas pretende garantizar los derechos constitucionales de los asociados y los principios de igualdad y seguridad jurídica. Además de esto, encuentra soporte, entre otros fundamentos, en: i) el sometimiento de las autoridades públicas al imperio de la ley; ii) el derecho al debido proceso y el principio de legalidad; iii) el derecho de acceso a la administración de justicia; iv) el principio de la buena fe y confianza legítima; v) la necesidad de la existencia de un mecanismo de control de la actividad judicial.

12. Dado el carácter vinculante de las directivas, si los fiscales deciden apartarse de su contenido, deberán proceder a sustentar de manera clara, razonable y proporcional una carga de argumentación y transparencia encaminada a ofrecer una respuesta más adecuada al problema jurídico bajo análisis. Tal decisión debe obedecer a que, por ejemplo, existe un mejor modo



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 39. Directiva No. 0001 "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

para garantizar los derechos fundamentales en el caso concreto de las víctimas o de las personas vinculadas a investigaciones penales o procesos judiciales.

13. Para proceder a apartarse de una determinada directriz, los fiscales deberán informar al superior funcional que tenga la responsabilidad de convocar el comité técnico-jurídico, con el fin de analizar el caso particular.

14. Los superiores funcionales que estén facultados podrán organizar y adelantar los comités técnico-jurídicos para revisar los casos particulares, de conformidad con lo previsto en el Decreto 016 de 2014 y los demás actos que regulen estos comités.

15. Las directivas son herramientas que en la práctica orientan las actuaciones y decisiones de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. Estos documentos, incluso cuando resuelvan problemas complejos, presentarán de manera clara y concisa las decisiones y los lineamientos que deben ser observados por fiscales y funcionarios que desarrollan actividades de policía judicial.

Comuníquese y cúmplase,

Dada en Bogotá, a los **03 DIC. 2015**

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 40. Directiva No.

0001

"Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

ANEXOS

TABLA 1

CConst, C-1643/2000

Norma revisada: Decreto 2700 de 1991, artículo 326. "SUSPENSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PREVIA POR AUTORIDADES DE LA FISCALÍA. El Jefe de la unidad de fiscalía podrá suspender la investigación previa si transcurridos ciento ochenta días no existe mérito para dictar resolución de apertura de instrucción o resolución inhibitoria, con autorización del fiscal".

Decisión: Se declaró exequible la norma revisada.

Desarrollo argumentativo:

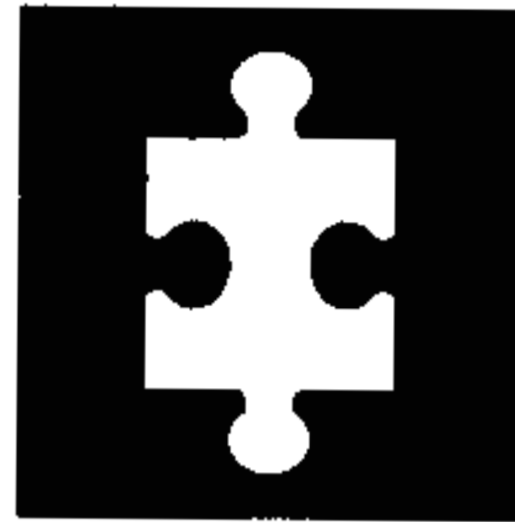
1. Reiteración de la **subregla 1.3**, establecida en la Sentencia C-558 de 1994.

CConst, C-775/2001

Norma revisada: Ley 600 de 2000, artículo 117: "Funcionarios judiciales encargados de tramitar los recursos de apelación y de queja y la consulta. Dentro de la Fiscalía General de la Nación habrá funcionarios judiciales con la función exclusiva de tramitar la consulta y los recursos de apelación y de queja contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal delegado que dirija la investigación. Parágrafo. Su organización y funcionamiento se reglamentará en forma precisa por el Fiscal General de la Nación".

Decisión: Se declaró inexecutable la norma.

Subreglas:



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 41. Directiva No.

0001

"Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

Subregla 2: La autonomía del Fiscal solo puede comprender el ámbito interno de la institución. La facultad de reglamentación solo debe comprender temas de organización y administrativos internos a la FGN.

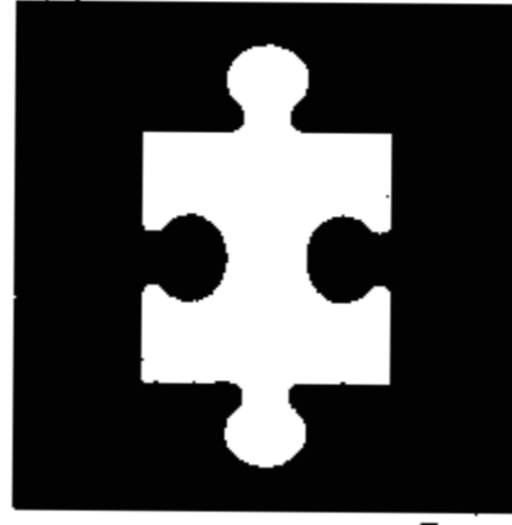
CConst, C-873/2003

Norma revisada: Ley 261 de 2000, por medio de la cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación (artículos: 1°, 6°, 10°, 11, 17, 22).

Ley 600 de 2000 (artículo 112, 116). Estas normas están relacionadas con la capacidad de delegación en fiscales especiales, coordinación de las actividades de policía judicial, seguimiento y evaluación de resultados, reasignación de procesos y facultades reglamentarias del Fiscal General de la Nación.

Subreglas:

1. Reiteración de la **subregla 1.1.**
2. Reiteración de la **subregla 1.3.**, establecida en la Sentencia C-558 de 1994, pero con una variación de la **subregla 1.2.** *Importante:* los poderes generales de dirección y orientación trascienden los aspectos administrativos y presupuestales.
3. **Subregla 3:** El Fiscal puede establecer políticas generales aplicables a diferentes actividades desarrolladas por los funcionarios. Estas políticas tienen la posibilidad de: determinar aspectos fácticos o técnicos de la investigación, establecer temas jurídicos generales de orden interpretativo, fijar prioridades o lineamientos institucionales para la acción investigativa y designar unidades especiales para ciertos temas. Esta facultad de



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 42. Directiva No.

0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

reglamentación debe ser general y no usarse para injerir en casos específicos que son conocidos por los demás fiscales.

4. **Subregla 4:** El Fiscal tiene facultad para coordinar las actividades de policía judicial de manera general, sin tomar decisiones frente a investigaciones particulares. Esta coordinación puede consistir en la fijación de criterios, pautas o parámetros sobre asuntos fácticos, técnicos o jurídicos.

5. **Subregla 5:** El seguimiento y la evaluación deben hacerse de manera general y pueden referirse a casos específicos. El seguimiento y evaluación deben realizarse de tal forma que no se afecte la autonomía e independencia de los fiscales.

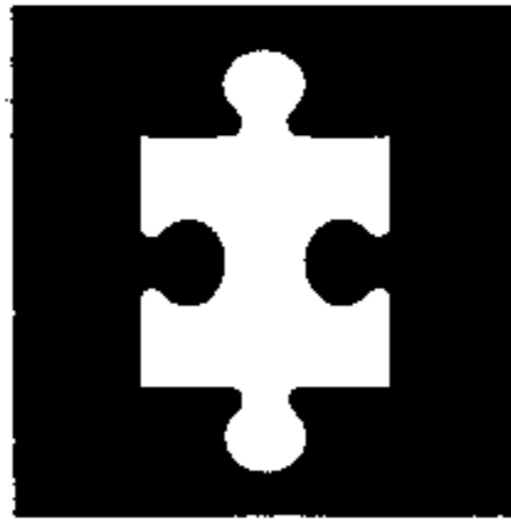
CConst, C-979/2005

Norma revisada: Ley 906 de 2004 330 y 527 (facultad del Fiscal General para expedir reglamento en materia de principio de oportunidad y manual con las directrices de funcionamiento de los mecanismos de justicia restaurativa).

Decisión: Los dos artículos fueron declarados exequibles.

Subreglas:

1. Reiteración de las subreglas 1.3, 3 y 5.
2. **Subregla 6:** Las facultades consagradas en las normas desarrollan principios constitucionales como: la *competencia preferente* del Fiscal, unidad de gestión, jerarquía e igualdad. De estos principios se deriva la función constitucional del Fiscal de dirección y control para tomar las decisiones necesarias y establecer directrices



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 43. Directiva No.

0001

“Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas”

institucionales y se establece que “radica en el Fiscal poderes de dirección y orientación que, con criterio general, promuevan la responsabilidad institucional y la unidad de actuación en las fases de investigación y acusación”.

2. **Subregla 7:** El poder de reglamentación del Fiscal no es ilimitado: debe observar los límites impuestos en la ley, la Constitución y el desarrollo jurisprudencial sobre la materia. La facultad de reglamentación debe estar expresa en la ley y está sometida al control jurisdiccional. Debe ser general y limitada al ámbito interno de la institución.

CConst, C-
1260/2005

Norma revisada: Ley 906 de 2004, artículo 142: “Deberes específicos de la Fiscalía General de la Nación. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, constituyen deberes esenciales de la Fiscalía General de la Nación los siguientes:

1. Proceder con objetividad, respetando las directrices del Fiscal General de la Nación”.

Subreglas:

1. Reiteración de la ubicación de la FGN en la Rama Judicial, pero con autonomía administrativa y presupuestal. Reitera la **subregla 6** y las demás subreglas desarrolladas en la Sentencia C-873/2003.



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

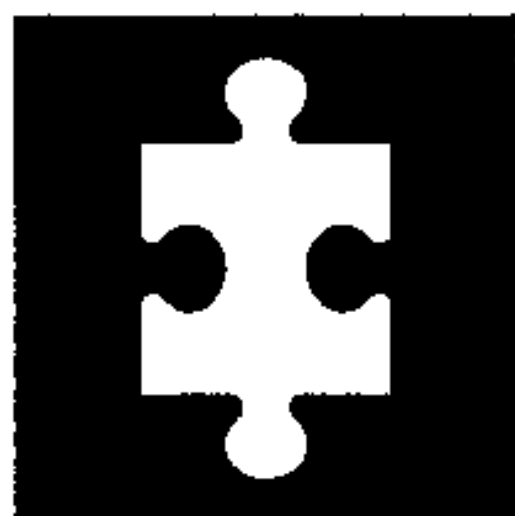
Hoja No. 44. Directiva No.

0001

"Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

TABLA 2

Norma	Texto de la norma
Constitución Política, art. 251.2	Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia.
Constitución Política, art. 251.3	Asumir directamente las investigaciones y procesos, indistintamente del estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.
Constitución Política, art. 251.5	Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.
D.016 de 2014, art. 3°	La Dirección de la Fiscalía General de la Nación estará a cargo del Fiscal General de la Nación, quien la ejercerá con el apoyo del Vicefiscal General de la Nación y los demás servidores del nivel directivo.
D.016 de 2014, art. 4.1	Formular y adoptar las políticas, directrices, lineamientos y protocolos para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación en la Constitución y en la ley.
D.016 de 2014, art. 4.5	Dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los

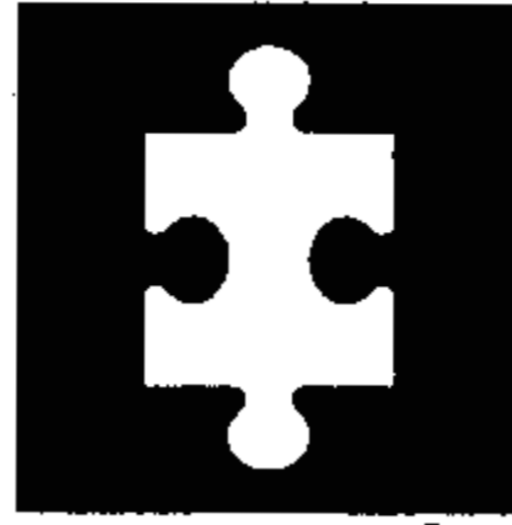


FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 45. Directiva No. 0001

"Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

	presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados.
D.016 de 2014, art. 4.5	Formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal. En desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía, estas son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la entidad.
D.016 de 2014, art. 4.7	Formular, dirigir, definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la actividad investigativa a cargo de la Fiscalía General de la Nación, que tengan en cuenta, entre otros, criterios subjetivos, objetivos, complementarios y, en especial, el contexto de criminalidad social del área geográfica, que permitan establecer un orden de atención de casos con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad material, el goce efectivo del derecho fundamental de administración de justicia. Para el efecto, podrá organizar los comités que se requieran para decidir las situaciones y los casos priorizados.
D.016 de 2014, art. 4.9	Dirigir y coordinar, en los términos que señalan la Constitución y la ley, las funciones de policía judicial que cumplan los distintos entes públicos de forma permanente o transitoria.
D.016 de 2014, art. 4.14	Dirigir y coordinar, en el marco de las competencias de la Fiscalía General de la Nación, la realización de actividades que permitan la atención e investigación temprana de delitos o actuaciones criminales, dentro del



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 46. Directiva No.

0001

"Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

	marco de la Constitución, leyes estatutarias, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
D.016 de 2014, art. 4.16	Impartir las directrices y lineamientos para dirimir los conflictos administrativos que se presenten al interior de la Fiscalía en el ejercicio de las funciones o en la asignación de investigaciones, y resolverlos directamente cuando lo estime pertinente.
D.016 de 2014, art. 4.18	Liderar y orientar la participación de la Fiscalía General de la Nación ante el Congreso de la República.
D.016 de 2014, art. 4.19	Expedir reglamentos, protocolos, órdenes, circulares y manuales de organización y procedimiento conducentes a la organización administrativa y al eficaz desempeño de las funciones de la Fiscalía General de la Nación.
D.016 de 2014, art. 4.25	Crear, conformar, modificar o suprimir secciones, departamentos, comités, unidades y grupos internos de trabajo que se requieran para el cumplimiento de las funciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación.
D.016 de 2014, art. 4.26	Distribuir, trasladar y reubicar los empleos dentro de las plantas globales y flexibles de la entidad y determinar sus funciones, de acuerdo con las necesidades del servicio.
D.016 de 2014, art. 4.26	Los fiscales delegados tienen competencia en todo el territorio nacional y actúan siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación, con base en las políticas y directrices formuladas por el Fiscal General de la Nación



FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Hoja No. 47. Directiva No. **0001** "Por medio de la cual se explica la naturaleza, se establecen los alcances y se fijan límites sobre el contenido de las directivas"

	en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía.
L.906 de 2004, art. 330	El Fiscal General de la Nación deberá expedir un reglamento en el que se determine, de manera general, el procedimiento interno de la entidad para asegurar que la aplicación del principio de oportunidad cumpla con sus finalidades y se ajuste a la Constitución y la ley. El reglamento expedido por la Fiscalía General de la Nación deberá desarrollar el plan de política criminal del Estado.
L.906 de 2004, art. 527	El Fiscal General de la Nación elaborará un manual que fije las directrices del funcionamiento de la mediación, particularmente en la capacitación y evaluación de los mediadores y las reglas de conducta que regirán el funcionamiento de la mediación y, en general, los programas de justicia restaurativa.

03 DIC. 2015