



Bogotá, 1º de septiembre de 2015

Honorables Magistrados y Magistradas  
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA  
Sala Plena  
E. S. D.

**Referencia:** Intervención dentro de la acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 4.7, 5.5, 15.8, 16.5, 17.2, 20.2, 29.8, 31.8 y 33.2 (parciales) del Decreto Ley N° 016 de 2014, “por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación” (Expediente D-10901).

**Demandante:** Luis Alfredo Castellanos Castellanos.

**Magistrado Ponente:** Mauricio González Cuervo.

Respetados Magistrados y Magistradas:

**ANDREA LILIANA NÚÑEZ URIBE**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.088.076, obrando en mi calidad de Directora Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales (E) de la Fiscalía General de la Nación, en virtud de lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 9º del Decreto 016 de 2014, “Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación”<sup>1</sup>, y con ocasión de la invitación que la Corte Constitucional extendió a esta Entidad el día 31 de julio de 2015, me permito intervenir en este proceso con el fin de solicitar respetuosamente a esa Corporación que declare la exequibilidad de las normas demandadas, toda vez

---

<sup>1</sup> Artículo 9. La Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales cumplirá las siguientes funciones: [...] 5. Intervenir en los procesos constitucionales y en las demandas de inconstitucionalidad, de interés para la Fiscalía General de la Nación. Decreto-Ley 016 de 2014, “Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación”.



que estas son compatibles con la jurisprudencia constitucional sobre la materia que regula y no transgrede ningún precepto constitucional.

Con el fin de exponer los argumentos que fundamentan esta posición, la presente intervención tendrá la siguiente estructura. En primer lugar, mostraremos cuáles fueron las normas demandadas por el ciudadano. En segundo lugar, expondremos las normas constitucionales infringidas y el concepto de la violación tal como fue desarrollado por el demandante. En tercer lugar, se presentará el problema jurídico y se desarrollarán los argumentos que justifican la exequibilidad de los artículos demandados.

## **I. OBJETO DE LA DEMANDA**

### **A. Normas demandadas**

En el expediente D-10901, el accionante acusa los artículos 4.7, 5.5, 15.8, 16.5, 17.2, 20.2, 29.8, 31.8 y 33.2 del Decreto Ley N° 016 de 2014. Los numerales demandados de cada artículo en mención señalan una función específica de varias dependencias de la Fiscalía General de la Nación en relación con la organización de comités técnico jurídicos de revisión de situaciones y casos para el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones. A excepción de los artículos 4.7 y 31.8, todos los demás numerales cuestionados responden a la misma regulación con idéntica formulación. A continuación se transcriben las normas objeto de las demandas acumuladas.

### **DECRETO 16 DE 2014**

(Enero 9)

*Diario Oficial No. 49.028 de 9 de enero de 2014*

Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación.



**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren el literal

a) del artículo 1o de la Ley 1654 del 15 de julio de 2013,

**CONSIDERANDO:**

Que el Congreso de la República, mediante la Ley 1654 de 2013, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores;

Que en el presente decreto ley se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación.

**DECRETA:**

“(...)

**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:

(...)

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.

(...)



**ARTÍCULO 5º. FISCALÍA DELEGADA ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** La Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia cumplirá las siguientes funciones:

5. Organizar y adelantar comités técnico jurídicos de revisión de las situaciones y los casos para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. Si el fiscal del caso se aparta de la decisión del Comité deberá motivar su posición, la cual será estudiada nuevamente por este. En todo caso, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición de la Fiscalía señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3 del artículo 251 de la Constitución<sup>2</sup>.

(...)

**ARTÍCULO 31. DIRECCIONES SECCIONALES.** Las Direcciones Seccionales cumplirán las siguientes funciones:

8. Supervisar y hacer seguimiento a los comités técnico jurídicos de revisión de las situaciones y los casos que realice la Subdirección Seccional de Fiscalías, para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. Si el fiscal del caso se aparta de la decisión del Comité deberá motivar su posición, la cual será estudiada nuevamente por este. En todo caso, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición de la Fiscalía señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3 del artículo 251 de la Constitución. (...)”.

<sup>2</sup> Los artículos 15.8, 16.5, 17.2, 20.2, 29.8 y 33.2 (parciales) tienen exactamente la misma redacción del artículo 5.5. En todas estas disposiciones se establece la misma función para distintas dependencias de la Fiscalía General de la Nación. En su orden son: Vicefiscal General de la Nación, Dirección Nacional de Análisis y Contexto, Dirección de Fiscalía Nacionales, Dirección de Fiscalía Nacionales Especializadas, Dirección Nacional de Seccionales y seguridad ciudadana y Subdirección Seccional de Fiscalía y de Seguridad Ciudadana.



## II. NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE INFRINGIDAS Y FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante propone dos cargos para justificar la inconstitucionalidad de las normas demandadas. El primero corresponde a la violación del valor del “orden justo” contenido en el preámbulo de la Constitución y el segundo hace referencia a la vulneración del artículo 228 superior en relación con el principio de la autonomía de los funcionarios judiciales.

### A. Violación del orden justo

Para soportar este primer cargo, el demandante presenta un argumento compuesto por las siguientes premisas:

- (1) El preámbulo de la Constitución es vinculante para todos los ciudadanos y funcionarios administrativos y judiciales.
- (2) El preámbulo protege el valor del orden justo.
- (3) El orden justo consiste en la vigencia e invulnerabilidad de todos los preceptos constitucionales.
- (4) El orden justo se transgrede cuando se contraría cualquier norma constitucional.
- (5) Las disposiciones demandadas violan el artículo 228 de la Constitución.
- (6) Luego, las disposiciones demandadas vulneran el orden justo protegido por el preámbulo de la Constitución en la medida en que transgreden el artículo 228 de la Constitución y, por tanto, deben ser declaradas inexecutable.

A juicio de esta Entidad, el argumento carece de autonomía justificatoria, comoquiera que una de las premisas no está fundamentada: el demandante se limita a señalar que explicará más adelante en qué consiste la violación del artículo 228 superior. Ello implica que el segundo cargo es el único con alguna



vocación para fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas. No obstante, como se mostrará más adelante, este tampoco debe prosperar.

### **B. Violación del artículo 228 de la Constitución**

El razonamiento que presenta el demandante para fundamentar este segundo cargo se compone de las siguientes premisas:

- (1) La Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial y, por tanto, los fiscales delegados y demás servidores que señale la ley (artículo 249 superior) son funcionarios judiciales.
- (2) En la medida en que todos los fiscales son funcionarios judiciales, deben contar con la autonomía necesaria en el ejercicio de sus funciones y sus decisiones deben ser independientes (artículo 228 superior).
- (3) Esta autonomía implica que los funcionarios judiciales están protegidos por el principio democrático de autonomía funcional y solo están sometidos al imperio de la ley en los términos del artículo 230 de la Constitución, con las excepciones establecidas por la jurisprudencia constitucional tales como el respeto al precedente jurisprudencial tanto vertical como horizontal, el control de interpretación efectuado por jueces superiores o tribunales supremos a través de los mecanismos procesales correspondientes, entre otros.
- (4) Las disposiciones demandadas estipulan la existencia de comités técnico jurídicos de situaciones o casos, de naturaleza administrativa, que pueden intervenir en las decisiones de los fiscales delegados, al imponer obligatoriamente un criterio específico para tomar decisiones concretas. En caso de incompatibilidad entre el criterio del fiscal del caso y el comité, prevalecerá este último.
- (5) Luego, a juicio del ciudadano accionante, las normas demandadas transgreden el principio constitucional de autonomía e independencia



judicial (artículo 228), por cuanto prevén una interferencia en las decisiones de los fiscales delegados por parte de comités técnico jurídicos, cuya existencia no ha sido contemplada por la Corte Constitucional como una limitación admisible a la autonomía judicial.

(6) Por tanto, los artículos objeto de la demanda deben ser declarados inconstitucionales, porque vulneran el artículo 228 de la Constitución.

Este argumento presenta varias falencias en algunas de sus premisas. La primera, por ejemplo, omite que la Fiscalía, si bien hace parte de la Rama Judicial, tiene autonomía administrativa y presupuestal dado que su estructura y organización son sustancialmente distintas a la del resto de la Rama. La tercera premisa, por su parte, asume una noción de autonomía e independencia judicial que no da cuenta de manera adecuada del escenario constitucional y *ius filosófico* dentro del cual adquieren sentido la autonomía e independencia de los jueces y funcionarios judiciales.

La cuarta premisa denota una comprensión errada de la función, propósito, naturaleza y regulación de los comités técnico jurídicos al interior de la Fiscalía, ya que el ciudadano Castellanos Castellanos les da un alcance que no corresponde con su verdadero propósito ni la naturaleza que los reviste.

La quinta premisa desconoce que, en virtud de la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio, los mecanismos procesales contemplados por la Corte Constitucional como límites válidos de la autonomía judicial no operan respecto de los fiscales delegados, lo cual obliga a buscar otras formas de control jurídico completamente válidas.

A continuación se expondrán los fundamentos de la solicitud de declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas parcialmente que eleva la Fiscalía General de la Nación.



### III. PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA ARGUMENTACIÓN

#### A. Problema jurídico

El problema jurídico que corresponde resolver, de acuerdo con lo planteado en precedencia, puede sintetizarse en la siguiente pregunta: ¿Los artículos del Decreto N° 016 del 2014 que hacen referencia a los comités técnico jurídicos de situaciones o casos al interior de la Fiscalía General de la Nación vulneran el artículo 228 de la Constitución o, por el contrario, refuerzan la autonomía e independencia judicial adecuada de los fiscales delegados?

#### B. Estructura de la argumentación

En concepto de la Fiscalía General de la Nación, los comités técnico jurídicos son una herramienta que refuerza la autonomía e independencia de los fiscales delegados y contribuye al cumplimiento de funciones esenciales del ente acusador, como la de garantizar los derechos de sujetos de especial protección constitucional.

Para fundamentar esta conclusión, se analizará el marco normativo y la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los principios de autonomía e independencia judicial de los fiscales delegados, para concluir que, a partir del Acto Legislativo 03 de 2002, estos principios deben hacerse compatibles con los principios de unidad de gestión y jerarquía que rigen a esta Entidad. Posteriormente, se ofrecerán argumentos para concluir que los comités técnico jurídicos son una herramienta que permite armonizar los principios mencionados.

Con este fin, en primer lugar, se mostrará cómo los principios de autonomía e independencia judicial no son absolutos y deben interpretarse de una manera armónica con el ordenamiento superior en su integridad y de conformidad con el sistema penal acusatorio. En segundo lugar, se mostrará como la reglamentación de los comités técnico jurídicos hace compatibles los principios



de autonomía e independencia judicial con los de unidad de gestión y jerarquía, ya que tales comités constituyen un espacio de argumentación colegiada en el que participan los fiscales de conocimiento con voz y voto. Finalmente, se mostrarán ejemplos provenientes de órdenes proferidas por la Corte Constitucional, por medio de las cuales se hace evidente la necesidad de realizar comités técnico jurídicos en casos particulares.

#### IV. FUNDAMENTOS

##### **A. La Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional permiten hacer una interpretación armónica de los principios de autonomía e independencia judicial y los de jerarquía y unidad de gestión de la Fiscalía General de la Nación**

En esta sección se mostrará que, aunque existen algunas sentencias de la Corte Constitucional en las que se afirma que los principios de autonomía e independencia judicial no le permiten al Fiscal General de la Nación injerir en las decisiones que adopten los fiscales delegados en casos concretos, una adecuada interpretación de la jurisprudencia de la Corte lleva a la conclusión de que los principios de jerarquía y unidad de gestión deben ser tenidos en cuenta al momento de definir el alcance de la autonomía e independencia de los fiscales delegados.

Para llegar a esta conclusión, se analizará el marco normativo que regula los principios de autonomía e independencia de los fiscales delegados y los principios de jerarquía y unidad de gestión de la Fiscalía General de la Nación. Posteriormente, se analizarán las sentencias en las que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este tema a partir del contexto normativo en que fueron proferidas. Finalmente, se mostrará que la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional permiten hacer una interpretación armónica de estos principios, y que los comités técnico jurídicos son una forma legal de hacer compatibles dichos principios.



## **1. Marco jurídico sobre la posibilidad de expedir directrices en casos concretos**

El marco constitucional referido a la posibilidad que tiene el Fiscal General de la Nación de expedir directrices en casos concretos, tiene como hito el cambio del modelo penal en Colombia. Es decir, el paso del sistema penal de corte inquisitivo al de tendencia acusatoria, generado por el Acto Legislativo 03 de 2002, según se pasa a exponer:

### **a. Antes del Acto Legislativo 03 de 2002: Prohibición de dar directrices, recomendaciones o sugerencias a fiscales delegados en casos particulares**

La Constitución Política de Colombia indicaba originalmente en su artículo 251, lo siguiente:

“Art. 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.
2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia.
3. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.
4. Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial bajo responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.
5. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público”.

Con base en ese artículo, el Decreto 2699 de 1991, primer Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, dispuso:



“Artículo 19. 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” (negrilla fuera de texto).

En la Sentencia C-558 de 1994, la Corte Constitucional declaró ajustado a la Carta Política dicho artículo. No obstante, condicionó su interpretación en los siguientes términos:

“(…) [N]o le está permitido al Fiscal General de la Nación, como a ningún otro funcionario de la Fiscalía, injerir en las decisiones que deban adoptar los demás fiscales en desarrollo de su actividad investigativa y acusadora, ni señalarles criterios relacionados con la forma como deben resolver los casos a su cargo, ni cómo deben interpretar la ley, pues se atentaría contra los principios de independencia y autonomía funcional del fiscal.

Que la Constitución al radicar en cabeza de la Fiscalía una función pública, que se ejerce a través del Fiscal General de la Nación, de los fiscales delegados y de todos aquellos otros funcionarios que señale la ley, ha establecido una estructura jerárquica y dependiente, no tiene la connotación de permitir la intervención de los superiores en las decisiones que han de tomarse dentro de los procesos que adelanta cada uno de los fiscales, ya que ha de entenderse que esa forma organizacional tiene cabida en el campo administrativo, disciplinario, y para efectos de señalar cuál es el personal competente para resolver recursos o segundas instancias, más no en el campo jurisdiccional.

En razón de lo anotado, el aparte acusado del artículo 19 del decreto 2699 de 1991, no vulnera la Constitución en el entendimiento de que la subordinación y dependencia que allí se consagra, se refiere únicamente a actos o situaciones de carácter administrativo, más no a las actuaciones jurisdiccionales que deban cumplir los fiscales en desarrollo de su función de investigar y acusar a los responsables de delitos, pues en este caso son totalmente independientes y autónomos”.



Esta decisión fue reiterada, entre otras, en la Sentencia C-1641 de 2000<sup>3</sup>, de modo que, conforme a la jurisprudencia constitucional, bajo la vigencia del texto original de la Constitución de 1991, había una prohibición expresa de injerencia por parte de los superiores jerárquicos en asuntos propios de los procesos e investigaciones penales que adelantaban los fiscales delegados.

#### **b. Cambios generados a partir del Acto Legislativo 03 de 2002**

Con el Acto Legislativo 03 de 2002 se instauró en Colombia un nuevo modelo penal de tendencia acusatoria. En el marco de dicho cambio, la investigación y el ejercicio de la acción penal se mantuvieron en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, Entidad que continuó haciendo parte de la Rama Judicial del poder público, pero perdió las funciones eminentemente judiciales (propias del sistema de corte inquisitivo). Además, sus actuaciones pasaron a tener control de un juez de control de garantías.

Este diseño correspondió a una tendencia regional que quiso dotar a la Entidad de altos grados de autonomía para ejercer la investigación y la acusación de manera activa<sup>4</sup>.

Ahora bien, el cambio de modelo penal implicó -a su vez- cambios en las funciones constitucionales del Fiscal General de la Nación, los cuales se derivaron de la inclusión de un numeral -referido expresamente a la unidad de

<sup>3</sup> “La sentencia C-558 de 1994, MP Carlos Gaviria Díaz, estudió varias disposiciones del estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación y tuvo que analizar, en particular, la constitucionalidad del artículo 19, según el cual, los Fiscales delegados actuarán “bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General”. La sentencia declaró la constitucionalidad del aparte acusado, pero de manera condicionada, pues precisó que la jerarquía administrativa del Fiscal General no le permitía instruir jurídicamente a sus delegados sobre cómo resolver un caso, ya que una tal práctica acabaría con la independencia e imparcialidad de los fiscales que, conforme a la Carta, son funcionarios judiciales”.

<sup>4</sup> 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>



gestión y jerarquía y a la competencia preferente-, en el artículo 251 de la Carta Política:

Versión original de la Constitución Política de Colombia	Acto Legislativo 03 de 2002
Art. 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:	Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:
1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.	1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.
2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia.	2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia.
	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.
3. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.	4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.
4. Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial bajo responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.	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.
5. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público	6. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.

La inclusión de estas nuevas funciones en cabeza del Fiscal General de la Nación, fue justificada por el Gobierno en el primer debate que surtió la reforma



constitucional en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en los siguientes términos:

“[E]s un aspecto esencial del funcionamiento de una fiscalía moderna contar con una estructura jerárquica determinada, con la posibilidad de hacer políticamente responsable a la institución a través de su superior jerárquico. Es claro también que la institución, dentro de las amplias facultades para investigar y acusar, se encuentre limitada por un control estricto en el interior de la misma”<sup>5</sup>.

En similar sentido, la ponencia para el debate a la reforma en la Comisión Primera del Senado, dispuso:

“Los principios de gestión y jerarquía y la asignación y desplazamiento libremente en una Fiscalía con funciones judiciales, como existe hoy, son la más clara manifestación de la antijusticia, el Fiscal que puede desplazar, la reasignación, el principio de jerarquía violentan flagrantemente los principios de autonomía y libertad de que deben estar investidos los jueces. Pero en un sistema acusatorio, donde la Fiscalía sólo tiene funciones de investigación, y por el contrario es lógico, razonable y necesario que el fiscal determine qué comportamientos se investigarán con más recursos, establecer directrices de jefe en esas investigaciones, coordinar con el Presidente de la República a qué actividades hay que ponerle mayor atención, debido a una posible alteración del orden público, etc”<sup>6</sup> (subrayas fuera de texto).

Es decir, en el marco de un sistema penal de tendencia acusatoria es imprescindible que el Fiscal General ejerza unidad de gestión, jerarquía y competencia preferente. Ello solo es posible, si se establece que puede dictar directrices tanto generales, como referidas a casos concretos. En otras palabras, si en efecto, puede actuar como jefe de todas las investigaciones que se adelantan en la Entidad. No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional proferida con posterioridad a la expedición del Acto Legislativo 03 de 2002, no

<sup>5</sup> Ver: Sentencia C-1092 de 2003.

<sup>6</sup> Ver: Sentencia C-1092 de 2003.



ha sido consistente en relación con ese mandato, como a continuación se mostrará.

## **2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional posterior a la expedición del Acto Legislativo 03 de 2002 sobre la posibilidad del Fiscal General de la Nación de expedir directrices en casos concretos**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad del Fiscal General de la Nación de expedir directrices en casos concretos proferida luego de la expedición del Acto Legislativo 03 de 2002 no ha sido consistente. En un primer periodo, la Corte Constitucional reconoció que el principio de unidad de gestión, jerarquía y competencia preferente, debía ser reinterpretado a la luz del cambio de modelo penal. Posteriormente, pese a que ya había reconocido la necesidad de reinterpretar dicho principio, la jurisprudencia comenzó a reiterar decisiones que habían sido adoptadas bajo el régimen constitucional anterior. En un tercer y último periodo, se sitúa el reciente proceso de modernización de la Fiscalía General de la Nación, en el cual, en desarrollo de los mandatos constitucionales y, en particular, del principio de unidad de gestión y jerarquía, se dispuso que, mediante la realización de Comités técnico jurídicos, el Fiscal General de la Nación y los superiores jerárquicos de los fiscales delegados pueden participar en la definición de la estrategia de investigación y judicialización en casos particulares.

### **a. Primer periodo: Reinterpretación de los principios de unidad de gestión y jerarquía**

#### **i. C-873 de 2003: transición entre el modelo inquisitivo y acusatorio**

La primera sentencia expedida con posterioridad al Acto Legislativo, en que la Corte hace referencia a la posibilidad que tiene el Fiscal General de la Nación de dictar directrices es la C-873 de 2003. En ella, analizaron algunas disposiciones del Decreto Ley 261 de 2000, “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.



Debido a que esta norma fue expedida antes del Acto Legislativo 03 de 2002, pero mantuvo vigencia hasta tiempo después, la Corte analizó su constitucionalidad a la luz de la versión original de la Constitución de 1991<sup>7</sup>. En ese sentido concluyó:

“[P]or virtud de lo dispuesto en los artículos 228<sup>8</sup> y 230<sup>9</sup> de la Constitución, los fiscales, en tanto ejercen funciones judiciales y a su cargo se encuentra la instrucción de procesos penales en un sistema con las características del creado en 1991, son autónomos e independientes en el ejercicio de sus funciones, y deben cumplir con el mandato de imparcialidad para preservar los derechos del investigado al debido proceso y la igualdad; en consecuencia, ni siquiera el Fiscal General puede intervenir en el desarrollo específico de las investigaciones asignadas a cada fiscal, puesto que ello equivaldría a inmiscuirse indebidamente en un ámbito constitucionalmente resguardado de autonomía en el ejercicio de la función jurisdiccional” (subrayas fuera de texto).

Ahora bien, pese a que la Corte analizó la constitucionalidad del Decreto a la luz del texto original de la Constitución, indicó expresamente que bajo el nuevo modelo de corte acusatorio, el principio de jerarquía adoptaba características diferentes, de las cuales no se ocuparía entonces<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Al respecto la sentencia C-873 de 2003 señala: “Dado el carácter sistémico del nuevo modelo de investigación, acusación y juzgamiento penal, únicamente es viable aplicar las normas constitucionales que lo consagran al examen de las leyes que, formando parte del mismo sistema, desarrollen los mandatos del constituyente derivado; por esa misma razón, no resulta viable aplicar dichas normas constitucionales como parámetro para juzgar las leyes expedidas con anterioridad al Acto Legislativo, que no forman parte del nuevo sistema sino del anterior, y a las cuales no fueron hechos extensivos los mandatos constitucionales adoptados por el Congreso; mucho menos cuando el nuevo sistema no se ha empezado a implementar, puesto que todavía no se han aprobado las leyes necesarias para ello (...). Como consecuencia de todo lo anterior, concluye la Corte que las normas acusadas en esta oportunidad deberán ser examinadas a la luz de los mandatos constitucionales preexistentes al Acto Legislativo No. 3 de 2002, esto es, a los artículos originales de la Constitución de 1991, que a la fecha se encuentran en plena vigencia”.

<sup>8</sup> Artículo 228: “La administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.”

<sup>9</sup> Artículo 230: “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. // La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”.

<sup>10</sup> Señala la sentencia C-873 de 2003: “En el nuevo sistema, el principio de jerarquía adquiere unas connotaciones especiales, distintas a las que tenía bajo el esquema original de 1991, que no entra la Corte a precisar en esta oportunidad”.



ii. **C-1092 de 2003: exequibilidad del Acto Legislativo 03 de 2002**

Posteriormente, en la Sentencia C-1092 de 2003, la Corte analizó la exequibilidad de algunos apartados del numeral 3° del artículo 251, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002. En esa oportunidad el Alto Tribunal dispuso:

“En particular, en lo que toca con la expresión *“sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley”*, la Corte advierte que a través de ella se reafirmaron las consecuencias derivadas de la decisión de mantener a la Fiscalía General de la Nación como un órgano que hace parte de la rama judicial del poder público (C.P. arts. 116 –aprobado por el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2002- y 249), lo que en sí mismo comporta que los fiscales, en su calidad de funcionarios judiciales y en ejercicio de las funciones judiciales que desempeñan, se sometan a los principios de autonomía e independencia predicables de la función judicial, de acuerdo con los artículos 228 y 230 de la Constitución Política y al artículo 5 de la Ley 270 de 1996, lo que no implica necesariamente una contradicción con el principio de jerarquía sino más bien una precisión sobre su proyección y alcance.

De manera que, de acuerdo con lo dispuesto por el precepto superior acusado, será el legislador quien defina el alcance de los conceptos de autonomía y jerarquía, dentro de los lineamientos del nuevo sistema adoptado. Así, la referencia a la autonomía no constituye un cambio esencial del principio de jerarquía sino una delimitación de sus alcances respecto de un objeto específico, que se sujeta a los límites previstos en la propia Constitución Política, a los que se ha hecho referencia y a *“los términos y condiciones que fije la ley”* (subrayas fuera de texto).

De esta sentencia se concluye que, de acuerdo con la Corte Constitucional, el principio de autonomía no riñe con el de jerarquía, sino que le da alcance. Es decir, estos dos principios no pueden interpretarse de manera excluyente, sino que la autonomía judicial puede limitarse en función del principio de jerarquía y viceversa, en los términos que determine la ley.



**b. Segundo periodo: Reiteración de la jurisprudencia anterior al Acto Legislativo 03 de 2002**

En desarrollo de los parámetros constitucionales introducidos por el Acto Legislativo 03 de 2002, fue expedida la Ley 938 de 2004, por medio de la cual se adoptó un nuevo Estatuto Orgánico de la Fiscalía. Esta norma dispuso en su artículo 6° lo siguiente:

“Los Fiscales Delegados actúan siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación bajo la dependencia del Fiscal General y de sus superiores jerárquicos, sin perjuicio de la autonomía de los Fiscales Delegados en los términos y condiciones fijados por la ley Estatutaria de Administración de Justicia”.

Esta disposición tiene tres particularidades. Primero, resulta similar en su primera parte a la contenida en el artículo 19 del Decreto 2699 de 1999. Segundo, establece que los fiscales actúan bajo la *dependencia* del Fiscal y de sus superiores jerárquicos, con lo que reafirma el principio de jerarquía. Y tercero, dispone que lo anterior se hará *sin perjuicio* de su autonomía y según lo dispuesto por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Con ello, se reitera lo dispuesto en el artículo constitucional y se remite a la Ley Estatutaria que reafirma la independencia y autonomía de los Fiscales.

Dicho artículo no fue objeto de control constitucional. Sin embargo, luego de la expedición de la Ley 938 de 2004 y en vigencia del Acto Legislativo 03 de 2002, la Corte Constitucional -al conocer demandas de inconstitucionalidad contra disposiciones contenidas en la Ley 906 de 2004-, reiteró los argumentos utilizados en el control de constitucionalidad del Decreto 2699 de 1991<sup>11</sup>. Lo anterior, desconociendo que el principio de jerarquía adquirió nuevas particularidades en vigencia del Acto Legislativo 03 de 2002.

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-591 de 2005, la Corte estudió varias disposiciones de la Ley 906 de 2004 y señaló que:

---

<sup>11</sup> Ver: C-591 de 2005, C-975 de 2005 y C-1260 de 2005.



“[A]l momento de solicitar la imposición o no de medidas restrictivas del ejercicio de derechos fundamentales, por ser decisiones de contenido judicial, y no de impulso o preparación del juicio, éstas deben regirse por el principio de autonomía, y por lo tanto los fiscales no pueden ser sometidos a presiones, insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de sus superiores jerárquicos. Así claramente lo dispuso la Constitución en el numeral 3 del artículo 251, al consagrar la autonomía de los fiscales en los términos y condiciones que fije la ley, como una excepción a los principios generales de unidad de gestión y jerarquía según los cuales le corresponde al Fiscal General de la Nación determinar el criterio y la posición que la Fiscalía debe asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley”.

Posteriormente, en la Sentencia C-979 de 2005, la Corte estudió, entre otros, los artículos 330 (principio de oportunidad) y 527 (directrices-mediación) de la Ley 906 de 2004. En esa oportunidad señaló:

“(i) [C]orresponde al Fiscal General orientar y definir lineamientos, pautas y políticas generales para el funcionamiento de la Fiscalía en tanto institución unitaria, que pueden estar referidas a aspectos 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; (ii) así mismo llevar a cabo actividades de seguimiento y evaluación sobre el desempeño general de la entidad; (iii) tales potestades deben desarrollarse con irrestricto respeto por los mandatos constitucionales de independencia, imparcialidad y autonomía en la administración de justicia que ampara la gestión de los fiscales; (iv) la autonomía que la Constitución confiere a éste órgano (Art. 249) abarca los aspectos propios de las decisiones administrativas y presupuestales; (v) la autonomía que se otorga al Fiscal en estas materias no es ilimitada por cuanto debe ejercerse de conformidad con la ley, y no sólo con la ley objeto de reglamentación, sino también con otras disposiciones legales de obligatoria observancia.



Las líneas jurisprudenciales así condensadas, se han trazado con propósitos diversos como los de preservar y armonizar los principios de autonomía e independencia que amparan la gestión de los fiscales, frente al principio de jerarquía que rige la estructura orgánica de la entidad; así como el de conciliar los principios de autonomía e independencia que la Constitución (Art. 249 ) confiere a la Fiscalía General de la Nación, con las potestades reglamentarias que el artículo 257.3 de la Carta otorga al Consejo Superior de la Judicatura ‘para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia’ así como lo relacionado ‘con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales (...)’” (negrilla fuera de texto).

Finalmente, en la Sentencia C-1260 de 2005, la Corte Constitucional conoció una demanda contra un artículo de la Ley 906 de 2004 referido a la posibilidad del Fiscal General de expedir directrices. Al estudiar su constitucionalidad, la Corte reiteró la línea jurisprudencial trazada por ese Tribunal, incluidas las sentencias citadas en precedencia, luego de lo cual afirmó:

“En el presente caso, la facultad otorgada al Fiscal General para la expedición de unas “*directrices*” alude es a lineamientos, pautas y políticas de carácter general a nivel institucional, es decir, para la organización interna de dicho órgano, las que de todas maneras deben estar sujetas a la Constitución y a la ley. En efecto, dichas directrices que contienen sólo instrucciones de carácter general expedidas a nivel interno constituyen un acto administrativo de carácter general con sujeción al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

(...)

Todo lo anterior con irrestricto respeto por los mandatos constitucionales de independencia, imparcialidad y autonomía en la administración de justicia que ampara la gestión de los fiscales, por lo que, en virtud de éstos principios, la imposición de medidas restrictivas del ejercicio de derechos fundamentales, por ser decisiones de contenido judicial, y no de impulso o preparación del juicio, no pueden estar sometidas a presiones,



insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de los superiores jerárquicos del fiscal respectivo que deba tomar tales determinaciones.

Conforme a lo anterior, la expedición de directrices por el Fiscal General de la Nación que refieren a las facultades de orientación y definición de políticas no podrán incidir *'sobre la investigación o apreciación de casos concretos por parte de los fiscales que tienen a su cargo la instrucción, ni sobre la forma en que se debe interpretar y aplicar la ley penal frente a situaciones particulares que ya son de competencia de dichos fiscales. Los lineamientos, pautas y políticas que trace el Fiscal General de la Nación deben ser, así, de carácter general, como también lo deben ser aquellos parámetros o criterios adoptados por los Directores Nacional o Seccionales de Fiscalías en cumplimiento de sus funciones, para respetar los mandatos constitucionales de independencia, imparcialidad y autonomía en la administración de justicia.'*<sup>12</sup>.

Por lo expuesto, no le está permitido al Fiscal General de la Nación que a través de las directrices que expida injerir en las decisiones judiciales propias de los fiscales ni indicarle criterios para su adopción ni interpretación de la ley y la Constitución, en aras de la garantía a la autonomía judicial. Por consiguiente, no se desconoce el artículo 230 de la Constitución.

Por lo anterior, esta Corte declarará la exequibilidad de la expresión *'respetando las directrices del Fiscal General de la Nación'*, por los cargos estudiados en esta sentencia".

Ahora bien, el precedente que sustenta la decisión adoptada es la *ratio decidendi* de la Sentencia C-873 de 2003, decisión en la que la Corte hace el control constitucional de una norma a la luz de la versión original de la Constitución de 1991 y no del Acto Legislativo 03 de 2002.

---

<sup>12</sup> C-873 de 2003.



Incluso, si se revisa la sentencia citada, se encuentra que en el renglón inmediatamente siguiente la Corte afirma que “en el nuevo sistema, el principio de jerarquía adquiere unas connotaciones especiales, distintas a las que tenía bajo el esquema original de 1991, que no entra la Corte a precisar en esta oportunidad”.

Es decir, la Sentencia C-1260 de 2005 utiliza como precedente una decisión que fue adoptada bajo un marco jurídico diferente y que reconoció expresamente que la interpretación del principio que la orientó cambiaría a partir de la vigencia del nuevo marco constitucional.

En este orden de ideas tenemos que la jurisprudencia constitucional proferida con posterioridad al Acto Legislativo 03 de 2002 se divide en dos. Las primeras sentencias, que afirman que el principio de unidad de gestión y jerarquía adquirió un nuevo alcance (C-873 de 2003 y C-1092 de 2003) y el segundo grupo, que hace caso omiso de esa consideración y reitera la jurisprudencia proferida antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 03 de 2002 (C-591 de 2005, C-979 de 2005 y C-1260 de 2005), desconociendo el marco constitucional vigente.

**c. Tercer periodo: Proceso de modernización de la Fiscalía General de la Nación (Decreto 016 de 2014)**

En 2014 fue expedido un nuevo Estatuto Orgánico para la Fiscalía General de la Nación (Decreto Ley 016 de 2014). Esta norma, entre otros, da alcance al artículo 251 numeral 3° de la Constitución, en lo referido a la facultad que tiene el Fiscal General para determinar el criterio y la posición de la Fiscalía. Para ello, indica que este alto funcionario, así como los superiores jerárquicos de los fiscales delegados, pueden dictar directrices en casos concretos.

Ahora bien, dicha posibilidad no es absoluta ni discrecional. El Decreto 016 de 2014 limita el poder de dictar directrices en casos particulares, a un



procedimiento que se debe surtir a través de los denominados “comités técnico jurídicos”, a los cuales hace referencia en al menos nueve artículos<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> **Artículo 40. 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: (...) 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. || **Artículo 50. Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia.** La Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia cumplirá las siguientes funciones: (...) 5. Organizar y adelantar comités técnico jurídicos de revisión de las situaciones y los casos para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. Si el fiscal del caso se aparta de la decisión del Comité deberá motivar su posición, la cual será estudiada nuevamente por este. En todo caso, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición de la Fiscalía señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3 del artículo 251 de la Constitución. || **Artículo 15. Funciones del Vicefiscal General de la Nación.** El Vicefiscal General de la Nación cumplirá las siguientes funciones: (...) 8. Organizar y adelantar comités técnico jurídicos de revisión de las situaciones y los casos para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. Si el fiscal del caso se aparta de la decisión del Comité deberá motivar su posición, la cual será estudiada nuevamente por este. En todo caso, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición de la Fiscalía señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3 del artículo 251 de la Constitución. || **Artículo 16. Dirección Nacional de Análisis y Contextos.** La Dirección Nacional de Análisis y Contextos cumplirá las siguientes funciones: 5. Organizar y adelantar comités técnico jurídicos de revisión de las situaciones y los casos para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. Si el fiscal del caso se aparta de la decisión del Comité deberá motivar su posición, la cual será estudiada nuevamente por este. En todo caso, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición de la Fiscalía señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3 del artículo 251 de la Constitución. || **Artículo 17. Dirección de Fiscalías Nacionales.** La Dirección de Fiscalías Nacionales cumplirá las siguientes funciones: (...) 2. Organizar y adelantar comités técnico jurídicos de revisión de las situaciones y los casos para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. Si el fiscal del caso se aparta de la decisión del Comité deberá motivar su posición, la cual será estudiada nuevamente por este. En todo caso, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición de la Fiscalía señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3 del artículo 251 de la Constitución. || **Artículo 20. Funciones de las Direcciones de Fiscalías Nacionales Especializadas.** Las Direcciones de Fiscalías Nacionales Especializadas cumplirán las siguientes funciones generales: (...) 2. Organizar y adelantar comités técnico jurídicos de revisión de las situaciones y los casos para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. Si el fiscal del caso se aparta de la decisión del Comité deberá motivar su posición, la cual será estudiada nuevamente por este. En todo caso, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición de la Fiscalía señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3 del artículo 251 de la Constitución. || **Artículo 29. Dirección Nacional De Seccionales Y De Seguridad Ciudadana.** La Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana cumplirá las siguientes funciones: (...) 8. Organizar y adelantar comités técnico jurídicos de revisión de las situaciones y los casos para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. Si el fiscal del caso se aparta de la decisión del Comité deberá motivar su posición, la cual será estudiada nuevamente por este. En todo caso, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición de la Fiscalía señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3 del artículo 251 de la Constitución. || **Artículo 31. Direcciones Seccionales.** Las Direcciones Seccionales cumplirán las siguientes funciones: (...) 8. Supervisar y hacer seguimiento a los comités técnico jurídicos de revisión de las situaciones y los casos que realice la Subdirección



Como se desprende de las disposiciones citadas, el Decreto 016 establece que el Fiscal General de la Nación está en capacidad de formular, dirigir y definir políticas y estrategias de priorización para el ejercicio de la actividad investigativa a cargo de la Entidad. Para ello puede organizar los comités que se requieran para decidir las situaciones y los casos priorizados.

Por su parte, el Vicefiscal General de la Nación y diferentes direcciones de la Entidad están en posibilidad de organizar y adelantar Comités técnico jurídicos, para la ejecución de acciones orientadas al desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia.

Adicionalmente, la norma dispone que el fiscal del caso puede apartarse de la decisión del Comité, caso en el cual debe motivar su posición para que sea analizada nuevamente. No obstante, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3° del artículo 251 de la Constitución.

Es decir, la posibilidad de que el Fiscal General de la Nación y los superiores jerárquicos de los fiscales dicten directivas en casos concretos es limitada por el Decreto Ley, en virtud de los principios de autonomía e independencia, tal como lo impone la Constitución.

Como se expuso, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional admiten que los principios de autonomía e independencia judicial sean armonizados con los principios de unidad de gestión y jerarquía que rigen a la Fiscalía General de la Nación por medio de la ley y que los Comités técnico jurídicos de la Fiscalía son una forma constitucional de hacer compatibles dichos principios. A continuación, se presentarán argumentos

---

Seccional de Fiscalías, para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. || Artículo 33. Subdirección Seccional de Fiscalías y de Seguridad Ciudadana. La Subdirección Seccional de Fiscalías y de Seguridad Ciudadana cumplirá las siguientes funciones: (...) 2. Organizar y adelantar comités técnico jurídicos de revisión de las situaciones y los casos para la ejecución de acciones en el desarrollo efectivo y eficiente de las investigaciones penales de su competencia. Si el fiscal del caso se aparta de la decisión del Comité deberá motivar su posición, la cual será estudiada nuevamente por este. En todo caso, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, prevalecerá el criterio y la posición de la Fiscalía señalada por el Comité, en aplicación del numeral 3 del artículo 251 de la Constitución”.



adicionales para concluir que los principios de autonomía e independencia judicial no son absolutos y se presentará una interpretación adecuada de estos principios.

## **B. La comprensión adecuada de la independencia judicial en los términos del artículo 228 de la Constitución**

Los cargos formulados por el demandante penden de una idea clave para el Estado de Derecho: la autonomía e independencia judicial. Como se advirtió antes, a pesar de ser este el punto crucial de su argumentación, el accionante no se ocupó de lograr una definición precisa de esta idea, que llevó a una interpretación incorrecta del artículo 228 superior.

El artículo 228 estipula que la “administración de Justicia es una función pública. Sus decisiones son independientes”, pero la disposición constitucional deja abierta las siguientes cuestiones: ¿independientes de qué? ¿De quién? ¿Con qué objeto? Las respuestas pueden variar en función del escenario constitucional dentro del cual se planteen y del concepto de independencia que se adopte. La independencia es un concepto esencialmente negativo en el sentido de que indica ausencia de injerencias indebidas<sup>14</sup> o, simplemente, supone una negación de cualquier tipo de dependencia, intromisión o sujeción.

### **1. Las tres ideas de independencia contenidas en la noción de independencia judicial**

Ahora bien, respecto de la administración de la justicia tal independencia puede predicarse tanto del órgano judicial propiamente dicho como de los funcionarios (magistrados, jueces, fiscales, etc.) que lo integran. Lo primero lleva a preguntarse por el diseño institucional que mejor asegura esta independencia en términos de separación de poderes públicos, lo segundo plantea la cuestión en términos normativos o ideales, esto es, como un deber de independencia, valorado positivamente: los funcionarios judiciales deben ser independientes.

<sup>14</sup> Linares, Sebastian. “La independencia judicial: conceptualización y medición”, en Burgos Silva, Germán. (ed.). Independencia judicial en América Latina. Bogotá: Ilsa, 2003, pp. 110-111.



La discusión planteada por la demanda recae sobre esta segunda cuestión. De allí que debemos restringirnos al análisis del deber de independencia de los funcionarios judiciales. Para empezar este deber implica tres tipos distintos de independencia: (i) personal, (ii) intelectual y (iii) política<sup>15</sup>. La independencia personal hace referencia al conocimiento y la facultad de cada funcionario judicial para tomar decisiones libremente y asumir la responsabilidad individual por sus consecuencias y las razones que la motivaron. Esto supone la desvinculación del funcionario judicial respecto de las partes dentro del proceso.

La independencia intelectual consiste en la posibilidad de trabajar con el material normativo disponible para adoptar decisiones a través de un proceso de reflexión juicioso, autónomo, pero condicionado. Ello presupone la autonomía individual del funcionario judicial entendida como la no sujeción a factores externos, burocráticos o disciplinarios, que lo obliguen a actuar de un modo u otro<sup>16</sup>.

La última noción implica la insularidad política del funcionario judicial en el sentido de no estar atado a ningún otro poder público que pueda interferir en las decisiones que deba adoptar<sup>17</sup>. Se trata de la independencia frente a otros órganos o funcionarios del poder público. Esta insularidad no es absoluta y tampoco significa que los funcionarios judiciales y sus decisiones no puedan o no deban ser controladas y evaluadas con rigor.

## **2. La independencia judicial como medio para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y no como un fin en sí mismo**

La independencia judicial tiene una doble faz: no solo presupone prerrogativas a favor de los funcionarios judiciales, sino que también se traduce en la exigibilidad de ciertas conductas y actitudes y de un nivel aceptable de

<sup>15</sup> Fiss, Owen. "La independencia judicial", en Faculty Scholarship Series, Yale Law School, Paper 1203, 1989, pp. 51-61.

<sup>16</sup> Fiss, Owen. "El grado adecuado de independencia", en Burgos Silva, G. (ed.). Independencia judicial en América Latina. Bogotá: Ilsa, 2003, pp. 45-63.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, pp. 47-48.



racionalidad que revistan de fuerza justificatoria sus decisiones. Por ello, al preguntarse en qué consiste este deber de independencia, el profesor Aguiló responde de manera tajante que se trata de “cumplir el derecho. O dicho en mejores palabras: la independencia es la peculiar forma de cumplimiento que el derecho exige a sus jueces”<sup>18</sup>. Ignorar este doble carácter de la independencia judicial conlleva dos deformaciones típicas: (i) creer en la independencia absoluta, sin restricciones y (ii) en la infalibilidad de las decisiones judiciales.

En estas dos deformaciones incurre el demandante al no precisar adecuadamente la noción de independencia y desconocer el rol que cumplen los comités técnico jurídicos de situaciones o casos para reducir el margen de errores y la discrecionalidad desbordada de los funcionarios judiciales, por la vía de reforzar su independencia entendida en sus justos términos como una no-sujeción relativa guiada por razones públicas que justifiquen sus posiciones. La respuesta a la cuestión acerca del propósito de la independencia judicial contribuye a combatir las ideas deformadas sobre ella.

Resulta palmario que la independencia judicial tiene como fin inmediato la salvaguarda de las garantías fundamentales de los usuarios del sistema judicial. Estos tienen el derecho a ser juzgados exclusivamente por los parámetros jurídicos contenidos en las normas vigentes, cuya observancia se encarga a jueces imparciales e independientes<sup>19</sup>. Así se encuentra consagrado en el artículo 8° de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos<sup>20</sup> y el 6° de la Convención Europea de los Derechos Humanos<sup>21</sup>, así como en el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Aguiló, Josep. “De nuevo sobre ‘independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica’”, en Burgos Silva, G. (ed.). *Independencia judicial en América Latina*. Bogotá: Ilsa, 2003, p. 70.

<sup>19</sup> Lösing, Norbert. “*Independencia y función judicial del Poder Judicial en el Estado democrático de derecho*”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XVII, Montevideo, 2011, pp. 413-427.

<sup>20</sup> **Artículo 8. Garantías Judiciales.** 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, *independiente e imparcial*, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (cursivas agregadas).

<sup>21</sup> **Artículo 6. Derecho a un proceso equitativo.** 1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal *independiente e imparcial*, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella (cursivas agregadas).

<sup>22</sup> **Artículo 14. I.** Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, *independiente e*



El objetivo último al que se supedita la independencia judicial, es planteado por el profesor Aguiló en los siguientes términos:

“[E]l deber de independencia de los jueces tiene como correlato el derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el derecho y no desde parámetros extrajurídicos provenientes del sistema social. Así, es independiente el juez que aplica el derecho (actúa en correspondencia con el deber) y que lo hace movido por las razones que el derecho le suministra (actúa movido por el deber)”<sup>23</sup>.

Así pues, la independencia de los funcionarios judiciales no puede concebirse como un fin en sí mismo, sino como un medio para la protección, garantía y justiciabilidad efectiva de los derechos de los ciudadanos dentro de los Estados constitucionales. De allí que si bien se trata de una de las virtudes cardinales del poder judicial, un exceso de independencia resulta inconveniente en la medida en que puede dar al traste con los principios fundamentales que busca proteger. Luego, la solución no consiste en maximizar la independencia sino en optimizarla, en encontrar el grado adecuado y razonable de insularidad de los funcionarios judiciales<sup>24</sup>.

### 3. Interpretación armónica del artículo 228 de la Constitución

En consonancia con lo antedicho, el principio de autonomía e independencia judicial contenido en el artículo 228 superior debe entenderse en un sentido razonable y bien ponderado. Esto es, no consiste en una independencia absoluta, sino que está pensada con ciertos límites y restricciones, para la protección de los derechos de los ciudadanos. Así como presupone unas prerrogativas a favor de los funcionarios judiciales, implica unos deberes correlativos que exigen la justificación racional de sus decisiones con base en las razones públicas que les suministra el derecho.

---

*imparcial*, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil (cursivas agregadas).

<sup>23</sup> Aguiló, Josep. “De nuevo sobre...”, *op. cit.*, pp. 71-72.

<sup>24</sup> Fiss, Owen. “El grado adecuado de independencia”, *op. cit.*, pp. 54.



La Corte Constitucional, en la misma línea de las consideraciones efectuadas en precedencia, ha comprendido la independencia judicial como un valor relativo y no absoluto que tiene lugar dentro de la aplicación razonable y estricta del derecho. Así lo explicó el alto Tribunal:

“[L]a competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, siguiendo el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta, pues se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y por el respeto a los derechos fundamentales de las partes en contienda. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“pese a la autonomía de los jueces para elegir las normas jurídicas pertinentes al caso concreto, para determinar su forma de aplicación, y para establecer la manera de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, no les es dable en esta labor, apartarse de las disposiciones de la Constitución o de la ley”*<sup>25</sup>, ya que encuentran su límite en el principio procesal de la congruencia judicial, así como en los contenidos, postulados y principios constitucionales de forzosa aplicación, tales como la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, de favorabilidad, *pro homine*, entre otros”<sup>26</sup>.

Además de lo señalado, la Corte ha considerado la admisibilidad de otras restricciones a la autonomía e independencia judicial en aras de mantener la coherencia de los pronunciamientos judiciales y la seguridad jurídica del ordenamiento constitucional. Algunas de las restricciones contempladas por la Corte responden a la (i) posibilidad de que el juez superior controle la interpretación del juez inferior mediante los mecanismos procesales de apelación y consulta; (ii) el recurso de casación cuya finalidad es la unificación de la jurisprudencia nacional; (iii) la sujeción al precedente vertical, es decir, al precedente dado por el juez superior en relación con la manera en que se ha de interpretar y aplicar una norma; y (iv) al precedente horizontal que implica el acatamiento al precedente fijado por el propio juez –individual o colegiado– en casos decididos con anterioridad<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-757 de 2009.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-107 de 2014.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-446 de 2013.



Ahora bien, lo anterior permite destacar dos puntos centrales para el tema que nos ocupa: (i) las limitaciones a la independencia judicial siempre están determinadas por el deseo de satisfacer derechos de mayor envergadura, y (ii) no son taxativas, sino enunciativas en la medida en que se refieren a una única especie, los jueces, dentro del más amplio género de funcionarios judiciales en el que se pueden encontrar otras especies con diferencias sustanciales que ameritan una aproximación particular y diferenciada, como sucede con los procuradores y fiscales: como parte del mismo género comparten los principios de autonomía e independencia judicial, pero cada uno en su especie debe asumirlo de distinto modo debido a las particularidades de las estructuras institucionales dentro de las que se inscriben sus actuaciones. Así pues, a otra clase de funcionarios judiciales puede aplicársele un tipo distinto de restricciones siempre y cuando se encuentren justificadas en la protección y garantía de bienes constitucionales superiores.

**C. La naturaleza, el propósito y el funcionamiento de los comités técnico jurídicos refuerzan, antes que menoscabar, la autonomía e independencia judicial de los fiscales delegados**

La entrada en vigencia del sistema penal acusatorio generó cambios sustanciales en la estructura y el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación. Así lo dejó ver la Corte Constitucional al apuntar que “[e]n el nuevo sistema, el principio de jerarquía adquiere unas connotaciones especiales, distintas a las que tenía bajo el esquema original de 1991...”<sup>28</sup>. Una de esas connotaciones especiales que señala el alto Tribunal corresponde a la ausencia de mecanismos procesales que permitan un control de la interpretación efectuada por los fiscales delegados, con base en el principio de jerarquía que opera en la Fiscalía General de la Nación.

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-873 de 2003.



## **1. Las connotaciones especiales del principio de jerarquía de la Fiscalía General de la Nación en el marco del sistema penal acusatorio**

En el sistema penal inquisitorio, bajo la Ley 600 de 2000, los fiscales delegados ante los tribunales superiores del distrito judicial tenían la posibilidad de revisar las decisiones jurisdiccionales proferidas por los fiscales delegados ante los jueces penales del circuito, a la luz de los criterios y las posiciones determinados por el Fiscal General de la Nación, y estos, a su turno, podían revisar las decisiones de los fiscales delegados ante los jueces penales municipales, siempre y cuando se activaran los mecanismos procesales correspondientes. Lo anterior, en virtud del principio de unidad de gestión y jerarquía.

Ahora bien, el sistema penal acusatorio se implantó sobre la base del mismo principio de jerarquía, pero debido a su naturaleza adversarial se eliminó tanto la estructura como los mecanismos procesales que permitían un control sobre la correcta aplicación de la política criminal del Estado y las directrices dictadas por el Fiscal General. Es decir, se mantuvo el principio de jerarquía pero sin estipular los procedimientos apropiados para su razonable desarrollo dentro del nuevo sistema penal acusatorio. Esta es precisamente una de las connotaciones especiales de este principio a la luz del nuevo rol de los fiscales en el marco del sistema penal acusatorio.

Como se destacó arriba, la Corte Constitucional señaló que “será el legislador quien defina el alcance de los conceptos de autonomía y jerarquía, dentro de los lineamientos del nuevo sistema adoptado”<sup>29</sup>. En ejercicio del margen discrecional de configuración, el legislador estipuló la creación de comités técnico jurídicos en aras de llenar el vacío producido por el sistema acusatorio en relación con el principio de jerarquía y el acatamiento de las directrices que en materia judicial y administrativa dicte el Fiscal General de la Nación para la correcta ejecución de la política criminal del Estado.

La creación de estos comités se consagró en varias disposiciones del Decreto 016 de 2014, que son objeto de discusión por parte del demandante sobre la base de que violan el principio de independencia judicial de los fiscales

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1092 de 2003.



delegados. No obstante, como ya se resaltó, el demandante considera que esta figura pone en juego el principio de independencia sin tener en cuenta sus matices teóricos y constitucionales, lo cual lleva a deformaciones inaceptables del mismo, y de las diferencias sustanciales entre los distintos funcionarios respecto de los cuales se puede predicar este principio.

## **2. Alcances y límites de los comités técnico jurídicos de situaciones o casos**

Otro factor omitido por el demandante es la regulación específica que adquieren los comités al interior de la Fiscalía General de la Nación, que se encuentra contenida en la Resolución N° 00258 del 25 de febrero de 2015, “por medio de la cual se reglamentan los comités técnico jurídicos de situaciones o casos”. En esta Resolución se fijan los parámetros bajo los cuales deben funcionar los comités. Estos parámetros, como se mostrará enseguida, antes que afectar la autonomía e independencia de los fiscales, la refuerzan, en la medida en que aseguran los bienes constitucionales –derechos fundamentales– que son la razón de ser de la propia independencia judicial.

Así, el artículo primero de la Resolución N° 00258 de 2015, establece como objetivos de los comités, entre otros, los siguientes:

- “a. Apoyar la labor de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, por medio de análisis que permitan establecer la mejor estrategia y metodología para la investigación y juzgamiento de situaciones y casos;
- b. Garantizar que casos o situaciones similares se resuelvan con criterios semejantes, asegurando el principio constitucional de igualdad; (...)
- e. Verificar el respecto al principio de legalidad en las indagaciones, investigaciones y procesos penales; (...)
- g. Evitar la lesión de derechos fundamentales en la investigación o el juzgamiento;
- h. Garantizar la imparcialidad de las decisiones a través de un cuerpo colegiado; (...)



- k. Garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición en la investigación y judicialización penal;
- l. Propender por la aplicación de una política criminal adecuada y articulada en los casos y situaciones concretas; (...)
- n. Verificar la aplicación de estándares internacionales sobre derechos humanos en el proceso penal; (...)
- o. Aplicar el enfoque diferencial en el estudio de situaciones y casos, acorde a criterios tales como raza, etnia, sexo, orientación sexual o identidad de género, situación de discapacidad o vulnerabilidad de la víctima.”

Como salta a la vista, los comités no tienen un propósito distinto al de la protección efectiva de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos involucrados en una investigación penal. Estos derechos corresponden a los pilares esenciales de todo Estado democrático y constitucional. En efecto, la regla de justicia o igualdad formal consistente en tratar a los semejantes del mismo modo y a los desiguales con criterios distintos -literales b) y o)-, la garantía reforzada de los derechos fundamentales -literales g) y k)-, la seguridad jurídica y la transparencia de las decisiones judiciales -literales h) y n)-.

Lo anterior no implica una afectación de la autonomía de los fiscales delegados, sino todo lo contrario. Se trata de un reforzamiento de la independencia judicial al servicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se reitera que la independencia no es un fin en sí mismo, sino que su institucionalización se debe a la imperiosa necesidad de garantizar los derechos fundamentales de los individuos que componen una sociedad democrática.

### **3. Los comités como espacios para la deliberación pública restringida al interior de la Fiscalía General de la Nación**

El artículo 2° de la Resolución en cita establece en el literal a) que,

“a. El fiscal de conocimiento de una situación o caso, cuando se necesario para el cumplimiento de cualquiera de los objetivos establecidos en el



artículo primero de esta resolución o cuando la complejidad de un caso o situación así lo amerite. Solicitará ante el subdirector seccional de fiscalías o al Director Seccional la realización del comité, mediante requerimiento motivado, y dentro de los 10 días siguientes al recibo de la petición, el superior decidirá si es pertinente la realización del comité técnico-jurídico e indicará la fecha estimada para ello<sup>30</sup>.

Así mismo, el artículo 3° prescribe la conformación colegiada de los comités técnico jurídicos, dentro de la cual necesariamente participará el fiscal de conocimiento, quien además podrá escoger otro servidor con funciones jurisdiccionales para que intervenga dentro de las discusiones al interior del Comité, ambos con voz y voto. Es decir, el fiscal del caso no solo puede convocar el comité, sino participar activamente en él e incidir sobre la decisión final adoptada. Por su parte, el artículo 6° estipula los elementos que deben contener las actas de las sesiones de los comités, especificando los pormenores de cada reunión.

Esta regulación especial evidencia que no se trata de la imposición de una decisión del comité sobre el fiscal de conocimiento, sino que estos cuerpos colegiados constituyen el espacio para la construcción dialógica de las decisiones jurisdiccionales en el que intervienen todos los interesados en el ejercicio de la acción penal. Es un espacio deliberativo en el que tiene lugar el intercambio comunicativo de razones públicas al interior de la Fiscalía General de la Nación<sup>31</sup>.

Si bien la deliberación es restringida debido a la estructura y organización del ente acusador, es esta apertura del universo discursivo y el intercambio de argumentos razonables y ponderados los que dotan de legitimidad las decisiones

<sup>30</sup> Además, el Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal, el Jefe de Fiscalía Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia, el Director de Análisis y Contexto, el Director de Fiscalías Nacionales, el Director de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas, entre otros funcionarios pueden igualmente convocar la realización de un comité técnico-jurídico. Ver el artículo 2° de la Resolución N° 00258 de 2015.

<sup>31</sup> Rawls señaló que los tribunales de justicia son el paradigma de la razón pública. Al interior de la Fiscalía General de la Nación, los comités técnico jurídicos se erigen como el espacio para la construcción de razón pública en los términos planteados por el autor norteamericano: "Eso se debe a que los jueces tienen que explicar y justificar sus decisiones fundándolas en su interpretación de la constitución y de las leyes y los antecedentes relevantes. Puesto que los actos del legislativo y del ejecutivo no necesitan justificarse de esa manera, el especial papel de los tribunales de justicia les convierte en el paradigma de la razón pública". Rawls, John. "La idea de una razón pública", en Revista Isegoría N° 09, 1994, pp. 5-40.



tomadas por los comités técnico jurídicos. Y es precisamente la legitimidad deliberativa de estas decisiones, la que justifica su prevalencia frente a criterios subjetivos que no lograron el convencimiento de los miembros del comité. Las razones comunicativas que se propongan en el desarrollo de las discusiones deben convencer, y no solo persuadir, el espíritu de los funcionarios que componen dicho comité. Una vez producido el convencimiento de sus miembros, se efectúa la votación para definir el criterio que deberá regir para el caso concreto, el cual será aplicado por el fiscal del caso.

#### **4. La doble legitimidad de las decisiones de los comités justifica el procedimiento de reconsideración y la prevalencia en cualquier caso de los criterios que emanen de la deliberación**

Esta doble legitimidad que revisten las decisiones de los comités permite comprender la consagración legal de la prevalencia de estas frente a cualquier posición sostenida por alguno de sus miembros. Las decisiones colegiadas gozan de una legitimidad reforzada, en la medida en que se adoptan de forma democrática por respeto a la regla de la mayoría –artículo 7° de la Resolución– y al final de un proceso de discusión en condiciones paritarias en el que intervienen todos los argumentos en juego y en el que se garantiza la razonabilidad y credibilidad de las razones públicas –artículos 3°, 6° y 9° de la Resolución en cita–.

Con miras a robustecer esta legitimidad, la Resolución N° 00258 de 2015, en su artículo 9°, previó un procedimiento de reconsideración para los casos en los cuales al fiscal del caso le quede alguna duda respecto de los criterios asumidos por el comité. El fiscal de conocimiento en este evento debe presentar por escrito la fundamentación que justifique sus reparos a las decisiones del Comité y este deberá convocar nuevamente una reunión para discutir el tema y se realizará una nueva votación. Los resultados de esta sesión serán de obligatorio cumplimiento para el fiscal del caso.

Cabe recalcar que no se trata de una mera imposición sino de un proceso deliberativo, al cabo del cual se toma una decisión por la regla de las mayorías que se determina por el convencimiento de sus miembros. En consonancia con



ello, la prevalencia de las decisiones del comité se encuentra totalmente justificada y no vulnera de ningún modo la autonomía e independencia de los fiscales delegados, sino que la refuerza al abrir el espacio para que estos puedan defender sus posturas frente a casos concretos y, eventualmente, logren convencer al comité para decidir en uno u otro sentido.

Ahora bien, lo que busca el comité no es imponer o restringir el ámbito de competencia de los fiscales delegados, sino preservar la unidad de gestión de la Fiscalía General de la Nación. El literal a) del artículo 1º de la Resolución en cita describe uno de los objetivos de los comités como apoyo para aumentar la eficiencia y eficacia de las investigaciones penales y acompañar la labor de los funcionarios de la entidad, con base en las directrices emitidas por el Fiscal General de la Nación.

Así pues, en consideración a que las directivas son constitucionalmente admisibles, la conclusión respecto de los comités técnico jurídicos no puede ser otra, si se tiene en cuenta que son estos los encargados de dar cumplimiento y velar porque los fiscales delegados vinculen su labor a las directrices y lineamientos del Fiscal General de la Nación, sin que lo anterior implique un desconocimiento de la autonomía que la Constitución les reconoce. No aceptar esta premisa elemental implica sostener que las directivas del Fiscal General cumplen una función meramente simbólica, junto con la política criminal de la cual este es partícipe, por mandato de la Constitución.

La relación entre las directivas y los comités, es muy semejante a la que existe entre las normas jurídicas generales y los tribunales encargados de garantizar su cumplimiento y observancia. Una norma sin tribunales que vigilen su aplicación<sup>32</sup> deja de tener cualquier tipo de efecto práctico inmediato. En este sentido, los comités, tal como se puede leer en el literal l) del artículo 2º de la Resolución bajo análisis, funcionan para efectos de observar la aplicación

---

<sup>32</sup> Para Max Weber la característica primordial que hace de una mera convención, una norma jurídica es, precisamente, que su cumplimiento esté garantizado externamente por la probabilidad de coacción: "para nosotros lo decisivo en el concepto de 'derecho' (que para otros efectos puede delimitarse de manera completamente diferente) es la existencia de un cuadro coactivo". Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 27-28. Guardadas las proporciones, las directivas emitidas por el Fiscal General solo adquieren su carácter normativo cuando se instituyen órganos, como los comités, encargados de constatar su cumplimiento.



correcta y razonable de las directivas emitidas por el Fiscal General de la Nación que buscan, a su turno, articular la política criminal del Estado.

De esta manera, no solo se cuentan razones de corrección para sostener la legitimidad de los comités, en cuanto no transgreden el principio de autonomía e independencia judicial de los fiscales delegados, sino también razones formales que explican por qué los comités son necesarios para garantizar el cumplimiento de las directivas del Fiscal, ya que de lo contrario, tendrían un efecto meramente simbólico.

Adicional a lo anterior, la legitimidad de la figura que el ciudadano Castellanos Castellanos ahora somete a examen de la Corte Constitucional, responde a la necesidad de garantizar una serie de valores y principios constitucionales:

#### **a. Coherencia del sistema jurídico y seguridad jurídica**

La vinculatoriedad de las directivas generales, al igual que la de aquellas adoptadas por los comités técnico jurídicos dirigidas a casos concretos, tiene como finalidad que las decisiones de la Fiscalía sean previsibles para los ciudadanos<sup>33</sup>. Ello a su vez, contribuye a la unificación de la interpretación de las normas jurídicas<sup>34</sup>.

Igualmente, permiten garantizar la seguridad jurídica, en tanto brindan cierto nivel de previsibilidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico.

#### **b. Principios de buena fe y confianza legítima**

El cumplimiento de estos principios constitucionales demanda el respeto de las expectativas generadas por las reglas judiciales en la comunidad<sup>35</sup> y obligan a

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencias SU-047 de 1999. T-285 de 2013.

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-183 de 2012.

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-285 de 2013.



la Rama Jurisdiccional a no actuar contra sus propios actos<sup>36</sup>. La Corte Constitucional ha resaltado que el principio de confianza legítima lleva a que los ciudadanos cuenten con la certeza de que la interpretación judicial de las normas goza de estabilidad y, por lo tanto, las consecuencias de un hecho jurídico serán las mismas en un caso similar en lo relevante.

Precisamente, las directivas permiten que la autonomía e independencia que la Constitución consagra en favor de los fiscales, como autoridades judiciales, se ejerza respetando estos principios en garantía de los derechos de los asociados.

### c. Derecho a la igualdad

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 igualdad de protección y trato por parte de las autoridades. 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.)<sup>37</sup>.

En ese sentido, 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 inseparable<sup>38</sup>.

Lo anterior quiere decir que las decisiones judiciales deben ser fruto de una interpretación uniforme y consistente de la ley<sup>39</sup>. Tal uniformidad surge a su

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-836 de 2001.

<sup>37</sup> “[...] 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).

<sup>38</sup> 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”.

<sup>39</sup> Sentencia *ibíd.*



vez, de los principios de seguridad jurídica y de 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.

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.

**D. Los comités técnico jurídicos de situaciones o casos son una herramienta que le permite a la Fiscalía General de la Nación el cumplimiento de algunas órdenes dadas por la Corte Constitucional para la protección de los derechos de sujetos de especial protección constitucional**

Adicional a todo lo expuesto, es importante señalar que los comités asumen la función constitucional de dar cumplimiento a las órdenes dictadas por la Corte Constitucional a la Fiscalía General de la Nación para la protección de sujetos de especial protección constitucional como las víctimas de desplazamiento forzado, mujeres, y niños, niñas y adolescentes. Así, los comités son necesarios, y ello justifica su constitucionalidad, para asegurar el acatamiento gradual y progresivo de las órdenes dadas por la Corte a la Fiscalía, en el marco de la protección de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.

Del análisis de la jurisprudencia constitucional se desprende que en numerosas sentencias de tutela la Corte Constitucional ha dado órdenes específicas a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de evitar la vulneración de derechos fundamentales por parte de los fiscales delegados. La única forma de dar cumplimiento a dichas órdenes, es a través de la adopción de directrices sobre casos particulares por vía de los comités técnico jurídicos.



## 1. Órdenes a la Fiscalía General de la Nación encaminadas a evitar la vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres

### a. Sentencia T- 234 de 2012

En la sentencia enunciada, la Corte Constitucional conoció el caso de una defensora de derechos humanos que fue amenazada y abusada sexualmente por actores al margen de la ley. El conocimiento del asunto correspondió a la Fiscalía 23 de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, las investigaciones no habían avanzado. Debido a que la accionante fue víctima de nuevas amenazas, solicitó a la Fiscalía su vinculación al Programa de Protección de Víctimas. Esta petición le fue negada porque no cumplía el requisito previsto en el numeral 9° del artículo 4° de la Resolución 0-5101 de 2009, ‘donde se ordena la existencia de un nexo causal directo entre la participación procesal eficaz de la víctima y los factores de riesgo y amenaza derivados de esa colaboración’<sup>40,41</sup>.

Frente a estos hechos, la Corte Constitucional estableció que i) la decisión de la Fiscalía General de la Nación de no incluirla en el Programa de Protección contrariaba mandatos constitucionales; y que ii) debía exigírsele debida diligencia al fiscal encargado del caso para el avance satisfactorio de la investigación penal. Por tal razón dio las siguientes órdenes a la Fiscalía:

**“Quinto.- EXHORTAR** a la Fiscalía General de la Nación, para que, revise íntegramente el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal, contenido en la Resolución N° 0-5101 de 2008, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad que ha precisado la jurisprudencia constitucional, así como a los criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral, contenidos en la Ley 1448 de 2011 (art. 32).

[...]

<sup>40</sup> Folio 8.

<sup>41</sup> Sentencia T-234 de 2012.



**Séptimo.- URGIR** a la Fiscalía General de la Nación, para que le dé el impulso procesal debido a la investigación de Dulcinea, a fin de esclarecer la responsabilidad penal de quienes perpetraron las conductas que hoy la tienen sumida en una violación generalizada de sus derechos fundamentales”.

**b. Sentencia T-434 de 2014**

En esta providencia, la Corte conoció el caso de una mujer que denunció penalmente a su compañero permanente, por haberla amenazado de muerte junto con sus tres hijas menores de edad. La tutela fue interpuesta contra la Fiscalía, debido a que la accionante alegó falta de diligencia de esta Entidad. Al adoptar la decisión del caso, la Corte ordenó:

“**Cuarto.- ORDENAR** a la Unidad Local de la Fiscalía de Barrancabermeja, que en el término máximo de diez (10) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a rendir un informe a la [...] Defensora Regional del Magdalena Medio, sobre el estado del proceso penal que se inició a partir de la denuncia por violencia intrafamiliar realizada por la [tutelante] en contra de su compañero permanente, que contenga todas las actuaciones que hasta la fecha se hayan adelantado, con miras a que dicha autoridad pueda hacer un efectivo seguimiento de los derechos fundamentales de las personas en cuyo favor se promovió el presente amparo.

**Quinto.- ADVERTIR** a la Dirección Nacional de la Fiscalía General de la Nación, a la Dirección Seccional de la Fiscalía del Circuito de Bucaramanga, a la Coordinación de la Fiscalía de Barrancabermeja y a la Policía Nacional, para que adopten los correctivos necesarios dirigidos a brindar una respuesta oportuna, eficiente y diligente frente a los casos de denuncia por hechos de violencia intrafamiliar contra mujeres y menores de edad, con miras a garantizar el carácter prevalente de los derechos de los niños y velar por el cumplimiento del principio de protección especial a la mujer víctima de la violencia, en los términos previstos en esta providencia”.



### c. Auto 09 de 2015

Con ocasión de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en relación con el desplazamiento forzado hecha en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ha proferido una serie de autos que hacen seguimiento al cumplimiento de las órdenes contenidas en dicha sentencia. En el Auto 092 de 2008, analizó la situación general de las mujeres desplazadas en el marco del conflicto armado y decidió trasladar a la Fiscalía General de la Nación un anexo reservado con 183 casos sobre violencia sexual cometidos contra mujeres, para que iniciara las investigaciones pertinentes con aplicación de un enfoque de género.

Posteriormente, la Corte profirió el Auto 09 de 2015, en virtud del cual hizo seguimiento a las investigaciones y gestiones adelantadas por la Fiscalía frente al anexo reservado. En este Auto, la Corte i) hace un análisis del panorama general del avance de las investigaciones penales de los 183 casos y constata que en algunos no se ha cumplido con la debida diligencia por parte de los fiscales encargados; ii) identifica nuevas situaciones de revictimización en los procesos judiciales; iii) precisa que en las investigaciones penales adelantadas no se ha aplicado el enfoque de género; y iv) señala que en las investigaciones adelantadas por los fiscales es posible constatar una valoración de los elementos probatorios que podría llevar a una incorrecta calificación de los hechos por parte de esos funcionarios, pues no vinculan la violencia sexual al contexto del conflicto armado. Por esas razones, entre otras, el resuelve del Auto 09 de 2015 hace las siguientes invitaciones al Fiscal General de la Nación:

**“Décimo primero.- INVITAR** al Fiscal General de la Nación para que en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, en desarrollo de los programas de reestructuración y en aplicación de los protocolos de investigación de delitos sexuales implementados por la entidad, adopte estrategias para mejorar: (i) el trámite y avance de los procesos del Anexo Reservado del auto 092 de 2008, (ii) los problemas relacionados con la gestión administrativa y (iii) las falencias en los programas de protección a las sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, a cargo de la Fiscalía General de la Nación.



**Décimo segundo.- INVITAR** al Fiscal General de la Nación para que, en ejercicio de la autonomía judicial conferida por la Constitución Política y la Ley, evalúe la inclusión de los casos de los Anexos Reservados del Auto 092 de 2008 y del presente Auto dentro de la política de priorización y análisis de contexto que viene desarrollando. Para tales efectos, y si las circunstancias fácticas así lo permiten, se solicita a la Fiscalía General de la Nación dar aplicación a la presunción constitucional establecida en la Sección VII de esta providencia, incluyendo su aplicación a los procesos archivados, cuando hubiere lugar a ello”.

**2. Órdenes a la Fiscalía General de la Nación encaminadas a evitar la vulneración de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes**

**a. Sentencia T-843 de 2011**

En esta providencia, la Corte conoció el caso de una niña que fue víctima de acceso carnal violento, cometido presuntamente por su padre. Con base en estos hechos, la madre de la menor de edad formuló denuncia penal. La investigación correspondió a la Fiscalía 234 Seccional de la Unidad de Delitos contra la Integridad y Formación Sexuales de Bogotá, la cual, a su juicio, no actuó con la debida diligencia. Por esta situación, la madre interpuso una acción de tutela contra la Fiscalía. La Corte Constitucional al resolver la acción de tutela profirió las siguientes órdenes:

“**Segundo: REVOCAR** los fallos de instancia emitidos por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 3 de diciembre de 2009, en la que confirmó el fallo de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, del 6 de noviembre de 2009. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales de la niña demandante al debido proceso, a la igualdad, a la verdad y a la justicia y a la reparación, a un recurso judicial efectivo, a participar y ser oída en el proceso, a recibir un trato digno, a no ser sometida a sufrimientos adicionales dentro del proceso.



**Tercero:** En consecuencia, **ORDENAR** al Fiscal Seccional 234 Delegado de la Unidad de Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexual adelantar la investigación por el delito de acto sexual abusivo contra menor de catorce años contra el padre de la niña tutelante con debida diligencia y celeridad, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

[...]

**Sexto. EXHORTAR** a la Fiscalía General de la Nación para que adopte mecanismos que garanticen que las investigaciones que realice con ocasión de presuntas agresiones sexuales contra niños, sean adelantadas con celeridad y prioridad, así como por funcionarios capacitados para entender las necesidades especiales de los niños y las mujeres en el proceso penal” (negrilla fuera de texto).

#### **b. Sentencia T-973 de 2011**

En esta sentencia, la Corte conoció el caso de una niña víctima de desplazamiento forzado, que desde su nacimiento padece de retardo mental moderado y que fue víctima de acceso carnal violento por parte de un vecino. El 25 de febrero de 2005, la madre de la joven formuló la respectiva denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación, Seccional Cartagena. La Fiscalía Seccional 21 de Cartagena dio apertura a la investigación penal contra el victimario por el presunto delito de acceso carnal o actos sexuales abusivos con incapaz de resistir.

Después de un año y seis meses de haber iniciado la investigación, el 8 de agosto de 2006, se dio por terminada. En consecuencia, el 22 de septiembre del mismo año, se calificó el sumario con resolución de preclusión de la investigación. Ello, porque no existían suficientes elementos de juicio para dar por ciertos los hechos declarados en la denuncia, pues, según lo informó la Fiscal del caso, a pesar de que no hay duda acerca de la materialización de la conducta punible “no [fue] posible conocer la versión de la presunta ofendida a fin de establecer las circunstancias en que fue víctima de un punible contra la Formación y



Libertad Sexual”. En este caso, la Corte Constitucional adoptó las siguientes decisiones:

“**Tercero.- DEJAR SIN EFECTO** la Resolución No. 287, del 22 de septiembre de 2006, proferida por la Fiscalía 21 Seccional de Cartagena, mediante la cual dispuso la preclusión de la investigación penal radicada con el número 169.022 contra Samuel. En consecuencia, **ORDENAR** al Fiscal Seccional 21 de Cartagena, o quien haga sus veces, reabrir dicha investigación, la cual se encuentra archivada desde el 5 de octubre de 2006, y realizar una verdadera investigación seria y exhaustiva de los hechos en los que se sustentó y una correcta valoración del material probatorio allegado al proceso.

[...]

**Quinto.-** Por conducto de la Secretaria General de esta corporación, **COMPULSAR COPIAS** del presente expediente, incluida esta sentencia, a la Fiscal General de la Nación, para que disponga lo pertinente a objeto de que otro fiscal asuma la presente actuación, **PREVINIÉNDOLA** para que investigaciones por esta clase de delitos contra menores de edad, aún más si están en condición de discapacidad y desplazamiento, sean debidamente adelantadas, de manera que el esclarecimiento de los hechos permita sustentar plenamente las imputaciones, si a ello hubiere lugar”.

### 3. Órdenes a la Fiscalía General de la Nación encaminadas a evitar la vulneración de los derechos fundamentales de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó

#### Sentencia T-1025 de 2007

Esta acción de tutela se origina en un derecho de petición, en virtud del cual se solicitó al Ministerio de la Defensa que informara los nombres, códigos y líneas de mando de miembros de la Fuerza Pública que se encontraban en



determinados lugares, en días y horas en las cuales se habrían cometido crímenes contra los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

Luego del análisis del caso y de vincular a la Fiscalía al proceso, la Corte Constitucional dio las siguientes órdenes:

**“Sexto.- ORDENAR** al Fiscal General de la Nación que, por sí mismo o a través del funcionario que determine, realice un inventario cuidadoso, completo, preciso y actualizado sobre los crímenes que han afectado a la Comunidad de Paz, identificando con nombre propio a cada una de las víctimas. Con base en este resultado, la Fiscalía deberá (i) establecer cuál es el estado actual de todos los procesos penales que se adelantan con ocasión de los crímenes cometidos contra miembros de la Comunidad de Paz o personas que le prestaban servicios. Esta labor incluye conocer el número total de procesos, cuáles son las fiscalías que adelantan las investigaciones, cuáles son las últimas actuaciones adelantadas y en qué fecha ocurrieron los crímenes; (ii) establecer qué crímenes aún no están siendo objeto de persecución criminal, para abrir los respectivos procesos; (iii) identificar las investigaciones estancadas, para impulsarlas; y (iv) definir prioridades, de tal manera que los principales responsables de los crímenes más graves sean efectivamente sancionados. Un informe sobre estas actividades debe ser enviado a la Sala de Revisión y a la Defensoría del Pueblo a más tardar el día primero de marzo de 2008.

**Séptimo.- ORDENAR** al Fiscal General de la Nación que, por sí mismo o a través del funcionario que determine, establezca los procesos que adelanta la justicia penal militar por causa de crímenes de los que hayan sido víctimas los miembros de la Comunidad de Paz o las personas que les prestan servicios y decida en cuáles casos, de acuerdo con las normas penales vigentes y la jurisprudencia de esta Corporación, debe proponer colisión de competencia para que la Fiscalía pueda asumir la investigación correspondiente. También deberá establecer cuál ha sido el destino de los procesos en los que la Fiscalía ha dictado resolución de acusación y enviado el proceso a los jueces penales competentes. Sobre el resultado de estas actividades se debe enviar un informe a la Sala de



Revisión y a la Defensoría del Pueblo a más tardar el día primero de marzo de 2008.

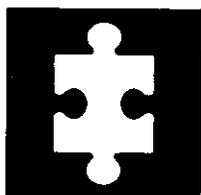
**Octavo.- ORDENAR** al Fiscal General de la Nación que, por sí mismo o a través del funcionario que determine, que, cada mes, a partir del día primero de marzo de 2008, le informe a la Defensoría del Pueblo acerca de las actividades y los avances realizados en cada uno de los procesos penales que se adelanten en relación con los crímenes cometidos contra los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó o las personas que les prestan servicios”.

Como se evidencia a partir de las sentencias citadas, los comités técnico jurídicos adquieren todo su sentido en la medida en que son los órganos instituidos para velar por el cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional para la protección de sujetos de especial protección constitucional en casos concretos.

Son estos eventos los que justifican la constitucionalidad de los comités técnico jurídicos de situaciones o casos, ya que si se adoptara el concepto de autonomía e independencia judicial absoluta, la Fiscalía General de la Nación no contaría con herramienta alguna para poder participar en la definición de las estrategias de investigación y judicialización en casos concretos. Esta es una razón adicional para afirmar categóricamente que los Comités técnico jurídicos no contrarían el principio de la autonomía e independencia judicial en cabeza de los fiscales delegados, consagrados en el artículo 228, 230 y 251.3 de la Constitución Política.

## V. CONCLUSIÓN

Los comités técnico jurídicos de situaciones o casos no vulneran el artículo 228 superior, en lo relativo al principio de independencia judicial, sino que, por el contrario, refuerzan la autonomía de los fiscales delegados en desarrollo del principio de unidad de gestión y jerarquía de la Fiscalía General de la Nación, en la medida en que: (i) en estos participa activamente el fiscal del caso con la posibilidad de defender razonadamente sus posturas y criterios jurídicos; (ii) las



**FISCALÍA**  
GÉNERAL DE LA NACIÓN

decisiones de los comités son democráticas y deliberativas; (iii) los comités contribuyen al cumplimiento de las órdenes que la Corte Constitucional imparte a la Fiscalía en casos concretos y para la superación progresiva de estados de cosas inconstitucional; iv) la posibilidad de que el Fiscal General de la Nación imparta directrices generales y, a través de los comités técnico jurídicos, se pueda verificar su aplicación, no solo no desconoce principios constitucionales tales como la autonomía de los fiscales, sino que es una herramienta valiosa para garantizar el derecho fundamental a la igualdad de los ciudadanos, así como caros principios de la Constitución Política como la coherencia y la seguridad jurídica, y la buena fe y la confianza legítima.

Las afirmaciones anteriores encuentran sustento en una comprensión adecuada de la independencia judicial entendida como medio y no como un fin en sí mismo y en los diferentes matices que adquiere el deber de independencia cuando se predica de jueces y fiscales.

## VI. SOLICITUD

Por las razones anteriormente expuestas, la Fiscalía General de la Nación solicita a la Corte Constitucional, de manera respetuosa, que declare la exequibilidad simple de las disposiciones demandadas del Decreto N° 016 de 2014.

Cordialmente,

**ANDREA LILIANA NÚÑEZ URIBE**

Directora Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales (E)  
Fiscalía General de la Nación