



Bogotá D.C., 3 de marzo de 2016.

Magistrado

**ALBERTO ROJAS RÍOS**

Corte Constitucional

E. S. D.

**Referencia:** Expediente D-11167. Medio de control de nulidad de los artículos 4º, numerales 9 y 17; 15, numerales 14, 15; y 26 del Decreto Ley 016 de 2014, “por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación”.

**Demandante:** María Sandra Morelli Rico.

Respetado Magistrado:

**RAFAEL JOSÉ LAFONT RODRÍGUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.425.255, expedida en Bogotá, obrando en mi calidad de Director Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales, en encargo, de la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 9 del Decreto 016 de 2014<sup>1</sup>, de forma respetuosa me permito intervenir en el presente proceso con el fin de solicitar a esa Corporación que (i) **SE DECLARE INHIBIDA** frente a las pretensiones de

<sup>1</sup> La norma en cita dispone: “ARTÍCULO 9. DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTRATEGIA EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES. 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”.

RA



la accionante, referidas a la ilegalidad e inconstitucionalidad parcial del Decreto Ley 016 de 2014; y (ii) **DECLARE LA EXEQUIBILIDAD** de las normas acusadas del Decreto Ley 016 de 2014, en caso de que decida pronunciarse de fondo.

Esta intervención seguirá la siguiente estructura metodológica: (i) se expondrán unos breves antecedentes de la demanda; (ii) se señalarán las normas respecto de las cuales la actora solicita se declare la nulidad parcial; (iii) se hará un breve resumen de los principales fundamentos de la demanda; (iv) se presentarán las razones por las cuales la Corte Constitucional debería declararse inhibida respecto de las pretensiones de la accionante, referidas a la ilegalidad e inconstitucionalidad parcial del Decreto Ley 016 de 2014; y (v) se expondrán los argumentos que sustentan la exequibilidad de las normas acusadas, en caso de que la Corte Constitucional considere que los razonamientos esbozados por la actora son aptos para emitir un pronunciamiento de fondo.

## I. **EI OBJETO DE LA DEMANDA Y SUS FUNDAMENTOS.**

### A. **Antecedentes.**

#### 1. **Acción de nulidad parcial contra el Decreto Ley 016 de 2014, radicada por la accionante ante el Consejo de Estado.**

El 15 de mayo de 2014, la entonces Contralora General de la República, María Sandra Morelli Rico, presentó ante la Sección Primera del Consejo de Estado, como medio de control contencioso administrativo, la nulidad de algunos apartes del Decreto Ley 016 de 2014. Expresamente solicitó la nulidad "en aquello que atañe a la reglamentación que dicho decreto ley efectuó a las Funciones de Policía Judicial inherentes a Órganos de Control diferentes de la Fiscalía General de la Nación"<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Página 1 de la demanda.



Según la demandante, el decreto acusado regula las funciones de policía judicial especiales de órganos de control, como la Contraloría General de la República, aspecto que en su criterio, es ajeno a la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y desborda las facultades legales que le han sido conferidas al Presidente de la República "para interferir, regular, definir o limitar las facultades constitucionales y legales especiales de policía judicial administrativa de los Órganos de Control del Estado"<sup>3</sup>. En el literal C de esta intervención se explicarán en detalle los argumentos expuestos por la actora para sustentar su demanda.

## 2. Remisión del caso a la Corte Constitucional.

El Consejo de Estado, en Sala Unitaria, mediante auto del 30 de octubre de 2015, resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional (artículo 168 del C.P.A.C.A.), al considerar que esta Corporación es el órgano competente para conocer de las disposiciones demandadas, expedidas por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias (artículo 168 del C.P.A.C.A.).

Mediante Auto del 20 de enero del en año curso, el Tribunal Constitucional procedió a admitir los cargos relativos a los artículos 4º, numerales 9 y 17; 15, numerales 14 y 15; y 26 del Decreto Ley 016 de 2014, bajo el entendido que la demanda de la ciudadana María Sandra Morelli Rico "plantea problemas de orden constitucional"<sup>4</sup>. Así mismo, inadmitió los cargos relativos a los preceptos 2º, numeral 2 (parcial); 4º, numeral 8; 16, numeral 11; 17, numeral 12; 21, numerales 1 y 11; 22; 23; 24; 29, numeral 11; 31, numeral 15; y 51 del citado Decreto Ley. Le concedió el término de tres (3) días para corregirlos. Este venció en silencio.

<sup>3</sup> Páginas 43 y 44 de la demanda.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Auto del 20 de enero de 2016, Magistrado Sustanciador: Alberto Rojas Ríos, p. 15.



## B. Normas demandadas.

A continuación se transcriben las disposiciones acusadas y admitidas para revisión por parte del Magistrado ponente.

### DECRETO NUMERO 016 DE 2014

(enero 9)

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

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

(...)

9. Dirigir y coordinar, en los términos que señala la Constitución y la ley, las funciones de policía judicial que cumplan los distintos entes públicos de forma permanente o transitoria.

(...)

17. Adoptar los protocolos para la organización y funcionamiento de los registros que en materia de policía judicial administran los organismos con funciones de policía judicial y para el Registro Único de Asuntos de Policía Judicial de la Fiscalía General de la Nación.

**Artículo 15. Funciones del Vicefiscal General de la Nación.** El Vicefiscal General de la Nación cumplirá las siguientes funciones:

(...)



14. Dirigir y coordinar, bajo los lineamientos e instrucciones impartidas por el Fiscal General de la Nación, las funciones de policía judicial que cumplan los distintos entes públicos de forma permanente o transitoria, de conformidad con la Constitución Política y la ley.

15. Proponer los protocolos para la organización y funcionamiento de los registros que en materia de policía judicial administran los organismos con funciones de policía judicial y para el Registro Único de Asuntos de Policía Judicial de la Fiscalía General de la Nación.

**Artículo 26. Subdirección de Articulación Externa de Policías Judiciales.** La Subdirección de Articulación Externa de Policías Judiciales cumplirá las siguientes funciones:

1. Realizar seguimiento de conformidad con la Constitución Política y la ley al desarrollo de las funciones de policía judicial que cumplan los organismos públicos de forma permanente o transitoria y presentar informes periódicos y recomendaciones al Vicefiscal General de la Nación.

2. Hacer Verificar de conformidad con la Ley la adopción e implementación de políticas y directrices que en materia de investigación penal deban cumplir los organismos públicos en el desarrollo de las funciones de policía judicial de forma permanente o transitoria.

3. Diseñar y aplicar mecanismos para que el desarrollo de las funciones de policía judicial a cargo de otras entidades se adelante de manera articulada y coordinada, bajo los lineamientos y directrices del Vicefiscal General de la Nación.

4. Proponer, en coordinación con la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y las dependencias que cumplan funciones de policía judicial especializada, de la Fiscalía General de la Nación, las metodologías y protocolos de investigación que deban cumplir los organismos y entidades que cumplen funciones de policía judicial de



manera permanente o transitoria. En el desarrollo de esta función podrán participar los demás organismos que cumplen funciones de policía judicial.

5. Coordinar con otros organismos que ejerzan funciones de policía judicial la definición e implementación de mecanismos de articulación que racionalicen y eviten la duplicidad de esfuerzos en el desarrollo de la investigación penal, así como para la formulación de políticas en la materia, a partir del análisis de la información.

6. Apoyar, en el marco de sus competencias, a la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación en el análisis de la información que se requiera para sustentar la formulación de la política en materia criminal.

7. Elaborar e implementar los planes operativos anuales en el ámbito de su competencia, de acuerdo con la metodología diseñada por la Subdirección de Planeación.

8. Asesorar e impartir lineamientos y directrices para la articulación de las Direcciones Seccionales con los organismos y entidades que cumplan funciones de policía judicial de manera permanente o transitoria.

9. Aplicar las directrices y lineamientos del Sistema Integral de Gestión de la Fiscalía General de la Nación.

10. Las demás que le sean asignadas por la ley, o delegadas por el Fiscal o Vicefiscal General de la Nación o por el Director Nacional del Sistema Penal Acusatorio y de la Articulación Interinstitucional en Materia Penal.

### **C. Normas constitucionales presuntamente infringidas y fundamentos de la violación.**

La demandante sostiene que el Decreto Ley 016 de 2014 vulnera la autonomía legal y constitucional de la Contraloría General de la República y de los demás órganos de control del Estado. Plantea, entre otros, los



siguientes argumentos para fundamentar la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas:

1. “El Decreto Número 016 del nueve (9) de enero del año 2014 se extralimitó al ejercer las competencia otorgadas por la ley 1654 del 15 de julio de 2013, regulando las funciones de policía judicial especiales de los Órganos de Control, que son ajenas a la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación”<sup>5</sup>.

La actora presenta las siguientes razones para sustentar su argumento:

(i) En su concepto, existen grandes diferencias constitucionales y legales entre las funciones de policía administrativa y las de policía judicial. La demandante cita al respecto el siguiente aparte de la Sentencia C-024 de 1994<sup>6</sup>:

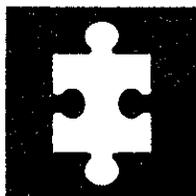
“Este carácter eminentemente preventivo de la policía administrativa la distingue de la policía judicial encargada fundamentalmente de reprimir los atentados contra el orden público una vez que ellos hayan ocurrido. La distinción entre ambas policías es importante no sólo por el principio de separación entre autoridades administrativas y judiciales propiamente dichas sino porque en la práctica numerosas acciones de policía son mixtas y su calificación se funda algunas veces en la finalidad de la acción más que en su contenido”<sup>7</sup>.

Señala también que se debe tener en cuenta la importancia de la distribución de funciones y el equilibrio general de los poderes y las competencias de policía entre las distintas ramas del poder, en el ejercicio legítimo de sus facultades constitucionales y legales.

<sup>5</sup> Página 39 de la demanda.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>7</sup> Página 40 de la demanda.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

(ii) La demandante considera que el Ejecutivo y los Organos de Control están constitucionalmente facultados para ejercer "funciones de policía judicial administrativas especiales y autónomas, propias del cumplimiento de sus funciones"<sup>8</sup>.

En su concepto, el ejercicio de esa facultad constitucional, de naturaleza administrativa, no necesita de ninguna autorización, dirección o coordinación del poder judicial, ya que "la rama del poder ejecutivo y los órganos de control son autónomos para ejercer esos poderes constitucionales, que incluyen facultades especiales de policía judicial. Los únicos facultados para limitar, controlar y juzgar esos actos de naturaleza administrativa son los jueces de la república de lo contencioso administrativo, quienes de forma posterior tienen control de legalidad de esos actos de la administración"<sup>9</sup>.

(iii) La accionante afirma que la facultad que tiene la Fiscalía de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que cumple la Policía Nacional, hace referencia solamente a los asuntos penales y criminales, no a las funciones de policía administrativas de los órganos de control, que tienen funciones especiales de vigilancia y control.

Sostiene que ninguna norma constitucional o legal "somete o limita las funciones de los órganos de control, que podrán coordinar temas con la Fiscalía General de la Nación y otras entidades del Estado, en ejercicio del deber de colaboración institucional, que es un tema diferente al de tratar de someter las funciones de policía judicial de los organismo de control a la dirección, coordinación, ordenes, lineamientos y directrices de la Fiscalía General de la Nación"<sup>10</sup>.

(v) Las facultades en materia probatoria y de policía judicial que tiene la Contraloría se fundamentan en los artículos 268, numerales 5 y 8, y 271 de la Constitución. A partir de éstas, la actora afirma que dicha entidad tiene atribuciones expresas para "investigar, indagar, practicar pruebas, imponer sanciones pecuniarias, recaudar el monto del daño fiscal y ejecutar la

<sup>8</sup> Página 41 de la demanda.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Página 42 de la demanda.

PA



condena”<sup>11</sup>. Para ella, es evidente también que estas disposiciones “determinan las funciones investigativas e indagatorias con las que cuenta la Contraloría General de la República, que entrañan necesariamente las funciones de policía judicial, pues no existe otra manera de indagar, investigar y obtener pruebas de responsabilidad dentro de un proceso fiscal, que con el ejercicio de funciones policía judicial (...)”<sup>12</sup>.

(vi) Según la demandante, las funciones especiales y autónomas de policía judicial de la Contraloría General de la República, determinadas en la Ley 1474 de 2011 (artículos 10 y 115), no someten el ejercicio de dicha facultad a la dirección, control y órdenes de la Fiscalía, ni a ningún otro órgano judicial.

(vii) La accionante considera que conceder controles de legalidad a la Fiscalía, adicionales a los otorgados por la Constitución en materia de policía judicial, es ilegal e inconstitucional. Afirma además, que esto dilata el ejercicio del control y vigilancia de las entidades de control y limita la inmediatez, efectividad y pronta ejecución de sus funciones, favoreciendo la ilegalidad y la corrupción.

## 2. “La ilegalidad concreta del Decreto Ley 016 de 2014”<sup>13</sup>.

La demandante afirma que el artículo 1° de la Ley 1654 de 2013 le otorgó poderes especiales al Ejecutivo para “a) [m]odificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores”. Resalta que, en su concepto, “el Presidente de la República no tenía facultades legales para interferir, regular, definir o limitar las facultades constitucionales y legales especiales de policía judicial administrativa de los Órganos de Control del Estado. La facultad extraordinaria se limitaba a la estructura orgánica funcional de la Fiscalía General de la Nación”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Página 43 de la demanda.

<sup>14</sup> Páginas 43 y 44 de la demanda.

PA



Según la accionante, llama la atención la creación “exótica”<sup>15</sup> de los conflictos de competencia de policía judicial que establecen los artículos 29 numeral 11 y 30 numeral 15 del citado Decreto. En su concepto, “el conflicto de competencia de policía judicial solo existe dentro de la estructura ilegal e inconstitucional del presente decreto”<sup>16</sup>.

Por último, la actora sostiene que es muy peligroso para un Estado Social de Derecho permitir la concentración del poder de policía judicial en un solo ente. Afirma que el Decreto Ley 016 está concentrar tal poder en la Fiscalía General de la Nación<sup>17</sup>.

**3. “La ilegalidad del Decreto 016 de 2014 genera una violación de la autonomía legal y constitucional de la Contraloría General de la República y los demás Órganos de Control del Estado”<sup>18</sup>.**

La accionante afirma que la presente demanda está fundada en un tema de legalidad. Considera que el Decreto Ley 016 de 2014 desbordó las facultades y competencias especiales otorgadas por el artículo 1º, literal a) de la Ley 1654 de 2013, y que esto genera su ilegalidad e inconstitucionalidad. La demandante señala que en términos del artículo 137, inciso 2 de la Ley 1437 de 2011, el decreto demandado fue expedido “con infracción de los límites de la norma que fundó su objeto, es decir violó la Ley 1654 de 2013, al exceder las competencias extraordinarias otorgadas por la misma”<sup>19</sup>.

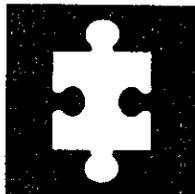
<sup>15</sup> Página 46 de la demanda.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Página 47 de la demanda.

<sup>18</sup> Página 47 de la demanda.

<sup>19</sup> *Ibidem*.



FISCALÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

## II. ANÁLISIS DE LOS CARGOS FORMULADOS POR LA CIUDADANA MARÍA SANDRA MORELLI RICO A LA LUZ DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS EXIGIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

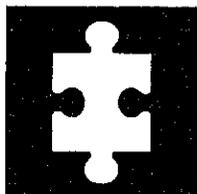
Considera la Fiscalía General de la Nación que los argumentos expuestos por la demandante no cumplen los requisitos previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en consonancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional (Sentencias C-1052 de 2001<sup>20</sup> y C-083 de 2015<sup>21</sup>, entre muchas otras). Esta afirmación se sustenta en las siguientes premisas iniciales:

- i) La acción interpuesta no tuvo como propósito principal un pronunciamiento en sede de constitucionalidad, sino que fue concebida a partir de la ilegalidad de un acto administrativo y radicada ante el Consejo de Estado.
- ii) Su fundamentación está dirigida a satisfacer los presupuestos señalados en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo), los cuales difieren en su estructura y finalidad de aquellos dispuestos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 para la acción pública de inconstitucionalidad.
- iii) No obstante que la Corte Constitucional resolvió admitir la demanda en cuanto a algunos cargos, deben desestimarse las pretensiones formuladas por la accionante, al presentar serias deficiencias en la sustentación de las mismas.

De manera previa, resulta oportuno recordar que no es factible que la Corte Constitucional aclare equívocos o ambigüedades surgidos del texto de la demanda, “so pretexto de aplicar el principio *pro actione*, pues, se corre el riesgo de transformar una acción eminentemente rogada, en un mecanismo

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

oficioso”<sup>22</sup>, lo cual desborda el sentido del control superior. A este respecto, ha sostenido:

“Porque, como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación<sup>23</sup>, no es función de ésta actuar de oficio, suplir al demandante y pronunciarse sobre la exequibilidad de disposiciones que no han sido acusadas, ni tienen cargos concretos y conceptos de violación constitucional reconocibles, pues de actuar así la Corte se estaría convirtiendo en juez y parte, suplantando al ciudadano y contrariando su función institucional de ser guardiana imparcial de la Carta”<sup>24</sup>.

#### **A. Ausencia del requisito de claridad.**

En concepto de la Corte Constitucional, el ciudadano accionante tiene el deber de presentar en forma ordenada las razones por las cuales considera que la norma demandada es contraria a la Carta Política<sup>25</sup>.

Así, se requiere que la narración no sólo tenga un hilo conductor “sino que quien la lea distinga con facilidad las ideas expuestas, las razones esbozadas, que los razonamientos sean sencillamente comprensibles. Para esto, es necesario que la argumentación del actor constitucional se desenvuelva de una manera lógica, coherente y congruente, de tal manera que no presente confusión, o ambigüedad”<sup>26</sup>.

Adicionalmente, ha sido clara en afirmar que no basta hacer una enumeración de los artículos de la Constitución desconocidos por la

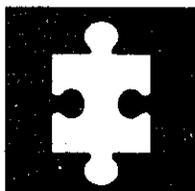
<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-358 de 2013, Conjuez Ponente: Augusto Trujillo Muñoz.

<sup>23</sup> Entre otras, C-428 de 2008 y C-320 de 1997.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-301 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>25</sup> La Corte dice que la claridad “es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.” Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Auto 122 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

actividad del Legislador, como lo hace en este caso la accionante<sup>27</sup>, sino que debe existir una sustentación detallada de los valores superiores que fueron desconocidos.

En torno a este requisito, la demanda contiene la siguiente estructura: (i) cita las normas acusadas del Decreto Ley 016 de 2014; (ii) describe las pretensiones enfocadas a buscar la nulidad parcial; (iii) solicita la medida cautelar propia del medio de control; (iv) se refiere a la competencia de la Ley 1654 de 2013 que supuestamente fue desbordada por el Presidente de la República al expedir el citado Decreto Ley; (v) reproduce el Decreto Ley acusado; y (vi) expone la argumentación a partir de los fundamentos de derecho y el concepto de policía judicial como eje axial.

Si bien la accionante realiza una extensa exposición sobre el concepto de policía judicial, con análisis de las competencias y distinciones en los ámbitos penal y administrativo, no logra explicar las razones por las cuales los preceptos acusados del Decreto Ley 016 de 2014 violan la Constitución.

La demanda carece de una debida estructuración de cargos que muestre o infiera la vulneración alegada. Los siguientes fragmentos así lo evidencian:

“1.2. En conclusión, el ejercicio del poder de policía —orden público— faculta constitucionalmente al Ejecutivo y a los Órganos de Control, para ejercer funciones de policía judicial administrativas especiales y autónomas, propias del cumplimiento de sus funciones. Encontrándose legitimadas para emitir órdenes a la fuerza policial para que ejecute sus actos administrativos. El ejercicio de ese derecho constitucional de naturaleza administrativa, no requiere ninguna autorización, dirección o coordinación del poder judicial, pues la rama del poder ejecutivo y los órganos de control son autónomos en sus poderes constitucionales, que incluye facultades especiales de policía judicial. Los únicos facultados para limitar, controlar y juzgar esos actos de

<sup>27</sup> “La presente acción de nulidad se fundamenta en el Artículo 237, Numeral 3, -junto con los Artículos 117, 118, 119, 150, 189, 267, 268, 271, 277 y 284 de la Constitución Nacional”. Página 49 de la demanda.



naturaleza administrativa, son los jueces de la república de lo contencioso administrativo, quienes de forma posterior tienen el control de legalidad de esos actos de la administración.<sup>28</sup>

(...)

De igual manera, al indicar que la Fiscalía General dirige y coordina las funciones de policía judicial de la Policía Nacional: '...y los demás organismos que señale la ley.' Es importante resaltar, que ninguna norma constitucional o legal somete o limita las funciones de los Órganos de Control a otra entidad o poder del estado. Límite, control o dirección que tampoco es establecido en materia de policía judicial, que se suscriben exclusivamente a las competencias de los Órganos de Control, que podrán coordinar temas con la Fiscalía General de la Nación y otras entidades del Estado, en ejercicio del deber de colaboración institucional, que es un tema diferente al de tratar de someter las funciones de policía judicial de los organismos de control a la dirección, coordinación, ordenes, lineamientos y directrices de la Fiscalía General de la Nación.<sup>29</sup>

(...)

El fundamento principal de la demanda de nulidad se basa en un tema de legalidad. En el que el Decreto 016 de 2014 desbordó las facultades y competencias especiales extraordinarias otorgadas por la Ley 1654 de 2013, artículo 1, literal a), que se reducía el poder para: 'Modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores;'. Lo anterior, quiere decir, que el decreto en cuestión, al tratar de regular, controlar y dirigir las funciones de policía judicial de las Órganos de Control, generó la ilegalidad del acto; generando su

<sup>28</sup> Página 41 de la demanda.

<sup>29</sup> Página 42 de la demanda.



inconstitucionalidad, siendo su ilegalidad el fundamento especial de la presente acción<sup>30</sup>.

En este punto es preciso resaltar que, sólo a través de una adecuada presentación y sustentación de la presunta transgresión de la Carta, el juez constitucional puede asumir el análisis de las pretensiones que se le formulen.

La accionante realizó una descripción de la naturaleza y el ámbito de las funciones de policía judicial, con énfasis en la competencia desde una perspectiva administrativa y las facultades de policía judicial de los órganos de control. No obstante, no construyó cargo alguno de constitucionalidad que permitiera identificar y explicar la supuesta violación de la Constitución por parte de la norma acusada.

### **B. Incumplimiento del requisito de certeza.**

Conforme a la doctrina constitucional, la certeza se configura cuando “el cargo se refiere a una norma y a una proposición jurídica concreta, y no a una presunción o a una deducción personal del accionante<sup>31</sup>”.

En otras palabras, “el cargo de violación es cierto si satisface dos requisitos: que la actuación recaiga sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento, sobre una norma explícita y no sobre otra no mencionada en la demanda (i), y que los cargos no consistan en supuestos, conjeturas, presunciones, sospechas o creencias del demandante (ii).”<sup>32</sup>

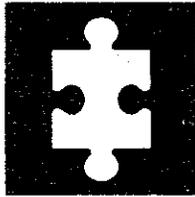
Para la Corte Constitucional un cargo cierto de inconstitucionalidad debe predicarse de un precepto legal existente y no fundado en interpretaciones subjetivas del peticionario<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Página 47 de la demanda.

<sup>31</sup> Manuel F. Quinche Ramírez, *Derecho Constitucional Colombiano*, (Bogotá: Editorial Temis, 2015), 325.

<sup>32</sup> *Ibidem*. El doctrinante precitado se apoya en la sentencia C-539 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>33</sup> El requisito de certeza fue definido así: “Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean *ciertas* significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública



FISCALÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Ubicados en la demanda, se observa que la accionante desarrolla su exposición a partir de interpretaciones subjetivas sobre los fines del Decreto Ley 016 de 2014 en cuanto a policía judicial. En suma, afirma que el ordenamiento limita las facultades concedidas a la Contraloría, pero (i) no obran argumentos precisos que respalden su dicho. Por el contrario, (ii) resulta meridiano que el Decreto Ley reproduce lo dispuesto por la Constitución (Art. 250 num. 8) y la Ley 906 de 2004 (Arts. 200, 201, 202 y 203) en este campo y, finalmente (iii) el organismo de control no presenta restricciones de ninguna índole en el ejercicio de sus funciones de policía judicial, a raíz de la expedición del Decreto Ley 016.

Dicha aseveración resulta entonces retórica y meramente enunciativa de lo previsto en el Decreto Ley acusado. La limitación a los órganos de control en materia de policía judicial que arguye la Contraloría carece de validez al no tener presente que la normatividad cuestionada simplemente es resultado de expresos mandatos constitucionales y legales.

En efecto, el numeral 8 del artículo 4º del Decreto Ley en cuestión establece que es función del Fiscal “[o]rtorgar, 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, cuando la necesidad del servicio lo exija, de conformidad con la Constitución y el Código de Procedimiento Penal” (subrayado fuera de texto). Lo precedente permite constatar el especial celo del Legislador (Presidente) en remitir a la Constitución y a la Ley lo que atañe a policía judicial.

En armonía con lo anterior, los otros artículos acusados se explican y justifican a través de los fines que persigue el numeral 8 del artículo 250 Superior. Según éste, corresponde a la Fiscalía General de la Nación, en ejercicio de sus funciones: “[d]irigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley” (subrayado fuera de texto). Al reproducir el

---

de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces; de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”. Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



FISCALÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Decreto Ley acusado lo que la Constitución y la Ley contemplan sobre la materia, la reserva planteada por la Contraloría General de la República carece de fundamento y de certeza.

### C. Los cargos no son específicos.

El requisito de especificidad exige que el cargo sea concreto<sup>34</sup>. La accionante recurre a conceptos vagos e indeterminados, que no logran establecer de qué manera la vulneración de la Constitución se manifiesta en los apartes y normas censuradas.

En este caso, la demandante no determina cómo el Decreto Ley 016 de 2014 se “extralimitó al ejercer las competencias otorgadas por la Ley 1654 de 2013, regulando las funciones de policía judicial especiales de los Órganos de Control, que son ajenas a la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía<sup>35</sup>”.

En su argumentación, la accionante no demostró por qué sería contrario a la Constitución que las funciones de policía judicial dispuestas para otras entidades públicas, como la Contraloría General de la República, sean coordinadas por la Fiscalía General de la Nación, a pesar que así lo dispone el numeral 8 del artículo 250 Superior.

La argumentación de la actora se redujo a anotar la existencia de una policía judicial penal o criminal en cabeza de la Fiscalía y de otras entidades, y otra de índole administrativa a cargo de los órganos de control<sup>36</sup>. En este plano se requería siquiera razonar sobre esas diferencias, en sus destinatarios y los alcances de esa actividad, y no hacer acotación

<sup>34</sup> Este criterio fue definido así: “las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.” Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>35</sup> Página 41 de la demanda.

<sup>36</sup> Ver cita de la Sentencia C-024 de 1994 en la página 40 de la demanda.



llana y formal de unas funciones o tareas en una u otra entidad u organismo, sin más.

De hecho, la jurisprudencia ha entendido que el concepto de policía tiene al menos cuatro acepciones: (i) la actividad que realiza la policía administrativa ligada con la preservación y el restablecimiento del orden público; (ii) la actividad que realizan las autoridades que desarrollan la función de policía administrativa; (iii) la policía nacional; y (iv) la policía judicial<sup>37</sup>, esta última soportada en la función judicial que debe desempeñar el Estado, fundamental para la investigación judicial<sup>38</sup> y la administración de una justicia pronta y eficaz<sup>39</sup>.

La aseveración de la demandante, según la cual “el Presidente de la República, no tenía facultades legales para interferir, regular, definir o limitar las facultades constitucionales y legales especiales de policía judicial administrativa de los Órganos de Control del Estado”<sup>40</sup>, carece de asidero y justificación. El decreto acusado no se enfocó en esa dirección ni estableció regulaciones específicas al respecto. Se limitó a dar cumplimiento a lo establecido en los numerales 8 del artículo 250 y 5 del artículo 251 de la Constitución sobre la coordinación de las funciones de policía judicial que cumplen de manera permanente y transitoria varias entidades del Estado.

#### **D. No se satisface el requisito de pertinencia.**

Dispone la jurisprudencia que el cargo formulado tenga carácter constitucional y no legal o doctrinario<sup>41</sup>. Conlleva una comparación normativa de cuyo resultado surja una posible inconformidad frente a la Carta Política, de manera que el juez pueda analizar y confirmar su existencia o la carencia de la afectación aludida.

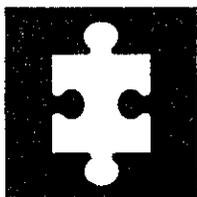
<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-404 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-1024 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-404 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>39</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, providencia del 24 de junio 2004, Radicado 18831, M.P.: Herman Galán Castellanos.

<sup>40</sup> Página 44 de la demanda.

<sup>41</sup> QUINCHE RAMÍREZ, Op. Cit., p.326.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

El mecanismo judicial empleado por la Contraloría no consigue construir un reparo de tal carácter<sup>42</sup>, esto es, un razonamiento que confronte la Constitución con las disposiciones acusadas del Decreto Ley 016 de 2014. Más allá de una enunciación de normas, la accionante ha debido mostrar qué elementos o presupuestos de la Constitución fueron alterados o desconocidos por aquel, lo que no ocurrió.

La nulidad interpuesta ante el Consejo de Estado permite ver la intensión de la accionante de cuestionar realmente la legalidad del citado Decreto Ley, más que su inexecutable. En su escrito, no materializa ni desarrolla argumentos de los cuales se pueda deducir la inconstitucionalidad de la norma.

Además, la referenciación hecha de los artículos 268 y 271 Superiores se dirigió a destacar la función investigativa que cumple ese órgano fiscal en términos de policía judicial, sin más soporte que esa sola afirmación y mención normativa, lo cual de ninguna manera infiere o concluye la violación que se alega de parte del Decreto Ley 016 de 2014.

#### **E. El escrito no cumple el requisito de suficiencia.**

La Corte Constitucional ha considerado que la demanda por inconstitucionalidad debe generar, por lo menos, una duda mínima que motive al juez de conocimiento a analizar si verdaderamente la disposición acusada contraría la Carta Política<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> La Corte estableció el requisito de la siguiente forma: "La *pertinencia* también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa" a partir de una valoración parcial de sus efectos." Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>43</sup> La suficiencia es: "Finalmente, la *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991),



Reitera la Fiscalía que la exposición de la actora se fundó propiamente en la citación de normas, en precisiones conceptuales y marcos de competencias que por sí mismos no plantean una oposición razonable con la Constitución. Su contenido así construido resulta a todas luces insuficiente para avocar el estudio que se busca.

La carencia de un razonamiento estructurado, que aporte más elementos de juicio, impide en este caso a la Corte establecer si las normas censuradas del Decreto Ley 016 de 2014 vulneran la Carta Política. Así, resulta evidente que, por incumplir la demandante la carga referida, no confluyen los elementos argumentativos y probatorios necesarios y persuasivos que conduzcan a un pronunciamiento de fondo del juez constitucional.

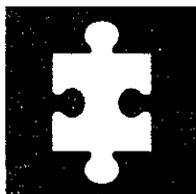
### III. EXEQUIBILIDAD DE LAS DISPOSICIONES ACUSADA DEL DECRETO LEY 016 DE 2014.

Como viene de anotarse, la actora no satisfizo los exigencias de forma dispuestas por la Corte Constitucional para el asunto materia de examen. Por tal razón, la Fiscalía General de la Nación reitera la petición de inhibición frente a las normas del Decreto Ley 016 de 2014 que acusa la accionante.

Sin embargo, de hallar el Tribunal Constitucional que los cargos admitidos cumplen con los requisitos mínimos y que resulta procedente una decisión de fondo, esta Entidad solicita respetuosamente que se declare la EXEQUIBILIDAD de los los artículos 4°, numerales 9 y 17; 15, numerales 14, 15; y 26 del Decreto Ley 016 de 2014, por considerar que se encuentran

---

circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una *duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional." Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

ajustados a la Carta Política, conforme a los razonamientos que se exponen a continuación.

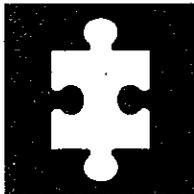
### A. Problemas jurídicos.

Si la demanda de nulidad de la referencia, remitida por el Consejo de Estado y admitida parcialmente por la Corte Constitucional bajo el enfoque de control constitucional, fuera complementada y precisada para que cumpliera con los requisitos de procedibilidad antes mencionados, se podría decir que intenta plantear los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿El Presidente de la República, al expedir el Decreto Ley 016 de 2014, se extralimitó en las competencias que le fueron otorgadas por la Ley 1654 de 2013<sup>44</sup>?
2. ¿Las normas demandadas desconocen la Constitución al asignarle al Fiscal General y al Vicefiscal General de la Nación la función de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que cumplen los distintos entes públicos de forma permanente o transitoria, concretamente la Contraloría General de la Nación?
3. ¿El Decreto Ley 016 de 2014 vulnera la independencia y autonomía constitucional y legal que tienen los órganos de control en materia de policía judicial?

Estos cuestionamientos serán estudiados en los siguientes apartes. En estos se concluye que las normas acusadas no vulneran la Constitución. Se reitera que los anteriores problemas jurídicos los plantea la Fiscalía General de la Nación en el entendido que (i) la demandante no los formula con tal certeza, claridad, suficiencia, especificidad y pertinencia en la demanda, y (ii) que éstos deberán ser abordados sólo en el evento en el que la Corte

<sup>44</sup> "Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalc a General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas".



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

considere que los cargos admitidos de la demanda sí cumplieron con los requisitos mínimos de procedibilidad. En caso contrario, la Corte deberá proferir un fallo inhibitorio, tal y como es la pretensión principal de esta Entidad, al haber expuesto y concluido en los apartes anteriores de esta intervención, que la demanda no cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad.

**B. El Decreto Ley 016 de 2014 fue expedido con arreglo a las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República.**

El ordenamiento jurídico en referencia, contentivo de los apartes que la actora acusa, se originó en la Ley 1654 de 2013 y con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República para modificar la organización de la Fiscalía General de la Nación, conforme a la potestad legislativa excepcional dispuesta en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

Ajustado a los límites temporales y materiales que imponen tales facultades<sup>45</sup>, se expidió el Decreto Ley 016 de 2014. Este regula los frentes de acción que debe cumplir con celo el ente acusador en virtud de precisos mandatos constitucionales y legales.

Bajo este ámbito y rigor, tal Decreto Ley reguló, entre otros temas, tareas y acciones específicas que debe desarrollar la Fiscalía en materia de policía judicial, acorde con el mandato del numeral 8 del artículo 250 constitucional, que reza: “[d]irigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley”.

Así, se advierte que de ninguna manera el Decreto Ley 016 de 2014 rebasó las facultades y funciones que le asigna la Carta Política a esta Entidad, como erróneamente asevera la accionante, sin razones ciertas. La norma

<sup>45</sup> Sentencia C-366 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



acusada se circunscribe a la aplicación y desarrollo estricto de los preceptos constitucionales referentes a la Fiscalía General de la Nación.

Luego, se impone aclarar que las normas censuradas y admitidas finalmente a estudio de constitucionalidad (artículos 4º numerales 9 y 17, 15 numerales 14 y 15; y 26 del Decreto Ley 016 de 2014), no comportan injerencia, intromisión o suplantación de las facultades de policía judicial que cumplen los órganos de control, al decir escueto de la actora sin más fundamento que la lectura apresurada y subjetiva de las disposiciones que acusa.

En otras palabras, esas normas apuntan a vigorizar la policía judicial de la Fiscalía y de los entes públicos que señala la ley. Esto, sin desmedro del necesario criterio de coordinación para buscar la eficacia de las investigaciones, precisamente por la correlación entre conductas administrativas y/o delictivas que habitualmente surgen ligadas en el contexto público como en el ámbito privado.

Interesa entonces relieves, y con marcada insistencia, que la estructuración de la Fiscalía General de la Nación no ha respondido a un capricho o desfase del Legislador extraordinario, sino a la urgente necesidad de fortalecer más la institución para que pueda hacer frente real y eficaz al desmedido crecimiento y sofisticación de las modalidades criminales que hoy azotan a la sociedad y al Estado mismo, lo cual es, sin más argumentación de preocupante conocimiento.

En suma, las aseveraciones de la accionante en este plano del debate, carecen de solidez y por lo tanto son inválidas en la medida en que, de un lado, el decreto cuestionado surge de unas facultades otorgadas por la ley, cuya génesis es plenamente constitucional (art.150-10) y, de otro, la materia en censura (funciones de policía judicial) aparece sustentada en normas superiores de competencia (art. 250-8), las cuales no se oponen ni condicionan la funciones que en este accionar desarrollan los órganos de control.



**C. Las funciones de policía judicial reguladas en el Decreto Ley 016 de 2014 están acordes con los mandatos de la Constitución y la Ley. Alcances y efectos.**

De manera preliminar, la Fiscalía estima conveniente abordar el concepto global de policía judicial a partir de los preceptos constitucionales y la jurisprudencia. Con esto, se busca un mejor entendimiento de las normas objeto de censura.

1. Acorde con el ordenamiento jurídico, la doctrina y la jurisprudencia, la policía judicial tiene una naturaleza investigativa especial asociada ante todo a los juicios de carácter judicial y pero también administrativo que desencadena la razón del Estado y las actividades que éste cumple en diversos frentes.

Su quehacer se dirige de manera principal a la comprobación de hechos y la obtención de material probatorio como presupuesto indispensable de soporte y análisis para las decisiones y/o providencias que profieran las autoridades competentes.

Las funciones de policía judicial se cumplen bajo dos concepciones, la orgánica y la funcional, distintas pero ligadas entre sí. La primera, definida por un conjunto de autoridades permanentes, ocasionales o excepcionales que colaboran con los servidores responsables de las funciones de investigación científica mediante un direccionamiento. La segunda, constituida por la labor de investigación propiamente dicha que adelantan servidores especializados, encaminada al esclarecimiento e individualización de presuntos responsables de conductas irregulares y/o criminales, cuyo producto sirve de fuente para los respectivos pronunciamientos<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-404 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-429 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-789 de 2006, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-1506 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, entre otras.



Así, la policía judicial constituye un elemento necesario para la investigación judicial que encuentra su razón en la órbita propia de la función judicial del Estado<sup>47</sup>.

2. Vinculada comúnmente con la legislación penal por la dirección que la Carta Política asigna en cabeza de la Fiscalía General de la Nación (artículo 250-8), la policía judicial, no obstante, agrupa un marco de competencias más amplio, vistas las funciones de investigación que cumplen otros órganos, autónomos e independientes del ente acusador.

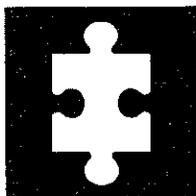
Frente el asunto en estudio, el artículo 200 del Código de Procedimiento Penal define la policía judicial como “la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal y, en el ejercicio de las mismas dependen funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados”.

A su turno, los preceptos 201, 202 y 203 del citado Código de Procedimiento, distinguen tres tipos de autoridades de policía judicial:

- (i) Los órganos que la desarrollan de manera permanente, cuyos servidores están investidos de esa precisa función (CTI de la Fiscalía General de la Nación, CTI de la Justicia Penal Militar y Policial<sup>48</sup> y Policía Nacional).
- (ii) Los órganos que la ejercen de manera especial dentro del ámbito de sus competencias (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, autoridades de tránsito, entidades públicas con funciones de vigilancia y control, alcaldes e inspectores de policía, directores nacional y regional del INPEC, directores de los establecimientos de reclusión y personal de custodia y vigilancia según lo dispuesto en el Código Penitenciario y Carcelario), y
- (iii) Los entes públicos que la cumplen en forma transitoria por autorización expresa que otorgue el Fiscal General de la Nación y para los fines estrictamente señalados en la respectiva resolución.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-431 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

<sup>48</sup> Creado mediante la Ley 1765 de 2015 y sobre la que versa la demanda D-11158, actualmente en curso y en la que presentó una intervención la Fiscalía General de la Nación.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

Nótese que esta función se encuentra repartida en diversas autoridades y servidores públicos, con la mención de que en la Fiscalía descansa la potestad de asignarla transitoriamente a entes públicos, bajo su dirección, coordinación y control jurídico. Jurisprudencia de la Corte constitucional así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones<sup>49</sup>.

En efecto, el artículo 250-8 superior establece que corresponde a la Fiscalía General de la Nación “dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley”.

Así mismo, el artículo 251-5 ibídem dispone que son funciones especiales del Fiscal de la Nación “[o]rtorgar 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”.

Descendiendo, el artículo 117 de la Ley 906 de 2004 es enfático en determinar que tales entes deberán “acatar las instrucciones impartidas por el Fiscal General, el Vicefiscal, los fiscales en cada caso concreto, a los efectos de la investigación y el juzgamiento”. Indica además que su incumplimiento generará responsabilidades.

A su turno, el inciso 2º del artículo 200 citado, prescribe que a la Fiscalía, con ocasión de las indagaciones e investigaciones que revistan las características de delito, “le corresponde la dirección, coordinación, control jurídico y verificación técnico científica de las actividades que desarrolle la policía judicial, en los términos previstos en este código”.

Finalmente, la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, consagra los propósitos constitucionales y legales precitados. Dispone el artículo 33 de dicha norma que “El Fiscal General de la Nación o sus delegados tienen a su cargo dirigir, coordinar y controlar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional, demás organismos previstos en la ley y los restantes entes públicos a los cuales de manera transitoria el Fiscal General les haya atribuido tales funciones, todas las cuales ejercerá con arreglo a la ley, de

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-404 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-594 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.



manera permanente, especial o transitoria, directamente o por conducto de los organismos que ésta señale”<sup>50</sup>.

En conclusión, la policía judicial, bajo el control de la Fiscalía General de la Nación por mandato de la Constitución y la ley, representa el conjunto de autoridades y servidores encargados de investigar, conforme a una unidad orgánica y de especialización científica y la dirección de los fiscales o jueces correspondientes<sup>51</sup>.

3. Aplicando lo expuesto al caso en examen, estima la Fiscalía General de la Nación que de presentarse reproche criminal en asuntos de competencia de la Contraloría General de la República, y viceversa, en indagaciones penales con alguna noticia fiscal, corresponde al órgano de control acatar el direccionamiento que la Fiscalía disponga sobre la materia.

No cabe duda que la competencia y funciones de la Contraloría obedecen a la autonomía e independencia administrativa consagradas en la Constitución y la ley (artículo 267 superior). Sin embargo, es incontestable que en asuntos de índole penal está llamada a acoger las políticas de la Fiscalía por la actividad que ésta cumple, ligada en un momento dado con aquellas que desempeñan otros entes del Estado o que éstos den noticia de algún suceso de su resorte.

Al respecto, se torna conveniente recordar y reiterar que a voces de la Carta Política, “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (artículo 113).

Esa potestad de policía judicial fue explicada en su oportunidad por la Asamblea Nacional Constituyente en los siguientes términos:

“La Policía Judicial estará bajo la dirección de la Fiscalía General, como instrumento eficaz para adelantar investigaciones de tipo técnico. Pero como existen actividades muy complejas se faculta expresamente al Fiscal General de la Nación para señalar los casos en los cuales otros organismos oficiales no pertenecientes a la Fiscalía, puedan asumir transitoria o permanentemente y bajo su

<sup>50</sup> Declarado exequible mediante Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1024 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

PK



FISCALÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

dirección y responsabilidad, funciones de Policía Judicial. Tales serían los casos, por vía de ejemplo, de los superintendentes (Bancario, de Sociedades, de Notariado y Registro, de Industria y Comercio y Control de Cambios) de la Contraloría General de la República, de los inspectores de Trabajo, de la Sijin y de la Dijin'. (Gaceta Constitucional No. 51, 16 de abril de 1991, pág. 16)<sup>52</sup>". (Subrayas fuera de texto).

De otra parte, ubicados en las competencias legales de la Contraloría, el artículo 10 de la Ley 610 de 2000<sup>53</sup>, consagra que además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, los servidores que ejerzan labores de investigación o indagación o hayan sido comisionados para la práctica de pruebas, (i) tienen el carácter de autoridades de policía judicial y (ii) deberán coordinar sus actuaciones con las propias de la Fiscalía General de la Nación.

Lo anterior evidencia la adecuación de la norma a los mandatos superiores de dirección y coordinación con otros órganos y entes públicos, sin que tal circunstancia dé lugar a suponer una intromisión del ente acusador en las competencias y funciones de vigilancia de la gestión fiscal de la administración, a cargo de la Contraloría General de la República.

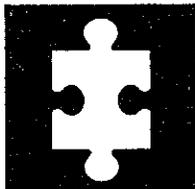
Por último, el artículo 115 de la Ley 1474 de 2011<sup>54</sup>, dispuso para los organismos de vigilancia y control fiscal la creación de un grupo especial con las funciones de policía judicial previstas en la Ley 610 precitada, lo que apareja su conformidad no sólo con la Carta Política (artículo 250-8) sino con el Código de Procedimiento Penal (artículos 200 y 202).

4. Retomando los preceptos acusados y admitidos para examen de constitucionalidad, atinentes a las funciones del Fiscal General de la Nación (artículo 4º numerales 9 y 17), del Vicefiscal General de la Nación (art.15 numerales 14 y 15) y aquellas de la Subdirección de Articulación

<sup>52</sup> "Sentencia de la Corte Constitucional C-034 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz." Cfr. Sentencia C-594 de 2014".

<sup>53</sup> "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

<sup>54</sup> "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

Externa de Policía Judiciales (artículo 26), no queda cosa diferente que corroborar su conformidad plena con la Constitución y la ley, por las razones expuestas en acápites anteriores.

Esta aseveración surge, de un lado, por la reproducción que hacen los textos censurados de la facultad de policía judicial dispuesta en la Carta Política y, de otro, por la jurisprudencia constitucional a la que se hizo referencia. Tales fundamentos explican la voluntad del Constituyente de radicar expresamente en la Fiscalía General de la Nación la dirección y coordinación de las funciones de policía judicial.

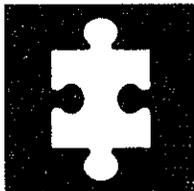
No obstante, si esto no fuera suficiente, para la Fiscalía las tareas asignadas en los apartes normativos mencionados no tienen referente constitucional y legal distinto a los preceptos traídos a estudio por ambas partes, aquí analizados.

En esta medida, no resulta válido llegar a afirmar, siquiera hipotéticamente, como se infiere, que las funciones de policía administrativa que desempeña la Contraloría General de la República encuentran aquí una justificación supletoria que fuerce su argumentación (exigua y descontextualizada) y menos que hayan sido violentadas con la expedición del Decreto 016 de 2014.

La Corte Constitucional<sup>55</sup> con ocasión de una demanda interpuesta contra el estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación (artículo 12 del Decreto 261 de 2000), en la que se consagraba como función del Fiscal General y sus delegados dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por los organismos que cumplieran funciones de policía judicial, dispuso que puede establecer plenamente los lineamientos generales referidos a:

“[A]spectos fácticos o técnicos del proceso de investigación, así como a asuntos jurídicos generales de índole interpretativa (sic), y puede[n] fijar prioridades, parámetros o criterios institucionales para el ejercicio de la actividad investigativa, así como designar unidades especiales para

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-873 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

ciertos temas. Esto implica que el Fiscal General sí puede orientar en términos generales el funcionamiento de la Fiscalía en tanto institución unitaria (...)<sup>56</sup>.

Adicionalmente, ese Tribunal en la misma providencia destacó que la dirección y coordinación de la policía judicial es constitucional si se respeta:

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

En consecuencia, deberá entenderse que la facultad conferida por la norma acusada al Fiscal General de la Nación se refiere únicamente a actividades de coordinación general de las funciones de policía judicial, en el sentido de fijar criterios, pautas o parámetros sobre asuntos fácticos, técnicos o jurídicos, que deban ser respetadas por los organismos que llevan a cabo tal función (...)<sup>57</sup>.

Las normas vigentes acerca de la nueva estructura de la Fiscalía General de la Nación, expedidas con base en las facultades extraordinarias de la Ley 1654 de 2013, no produjeron alteración alguna de la función de policía judicial y sus alcances aquí reseñados. Se cifieron a transcribir y confirmar esa potestad de dirección y coordinación que otorga el artículo 250-8 constitucional, aplicable a la Contraloría General de la República a partir de los mandatos y las razones explicadas en el numeral anterior.

Así, resta añadir entonces que con fundamento en el principio de unidad de gestión (artículo 251-3 superior), compete a la Fiscalía determinar los

<sup>56</sup> *Ibídem.*

<sup>57</sup> *Ibídem.*



lineamientos, pautas y políticas generales que guíen su funcionamiento, enfocadas además, en este caso, hacia los entes que desglosa el artículo 202 del Código Procedimiento Penal, lo cual explica la expedición del Decreto 016 de 2014 y las directivas emanadas en esta materia.

#### IV. CONCLUSION

Acorde con la argumentación sentada a lo largo de esta intervención, en torno a aspectos de forma y de fondo, la Fiscalía General de la Nación considera que la demanda interpuesta por la Contraloría General de la República carece de vocación de prosperidad.

Primero, no satisface los requisitos de admisibilidad que tiene establecidos la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, segundo, los fundamentos alegados sobre extralimitación de competencias para la expedición del Decreto 016 de 2014 y determinados apartes del mismo, no muestran que el ordenamiento haya vulnerado la Constitución en desmedro de la autonomía e independencia de ese órgano de control.

Respecto a lo segundo, observa este ente acusador que la labor de dirección y coordinación en materia de policía judicial asignadas por la Constitución (artículo 250-8), se circunscriben estrictamente al ámbito propio de sus funciones y al alcance de las mismas por razón de las indagaciones que adelanta, sin perjuicio de que otros órganos y entes públicos, como la Contraloría General de la República (artículo 202 del Código de Procedimiento Penal), presten su colaboración, dentro del ámbito de su competencia.

En suma, las funciones de los apartes atacados del Decreto 016 de 2014: (i) desarrollan precisamente la potestad consagrada en el artículo 250-8 de la Constitución y (ii) comportan actividades especiales de carácter judicial para apoyar las investigaciones que por su naturaleza e injerencia en diversos frentes aconsejan una dirección y coordinación con otras entidades.

No constituyen, como erróneamente aduce la actora, una intromisión ni afectación de la autonomía y las funciones administrativas que le son



propias, sino por el contrario, reflejan el ejercicio pleno de la colaboración armónica entre órganos que prescribe el artículo 113 superior.

Por consiguiente, para la Fiscalía General de la Nación los artículos 4º numerales 9 y 17; 15 numerales 14 y 15; y 26 del Decreto Ley 016 de 2014, expedido en virtud de las facultades extraordinarias de la Ley 1654 de 2013, se ajustan plenamente a los mandatos constitucionales sobre la materia.

#### V. SOLICITUD.

Con fundamento en los argumentos expuestos en esta intervención, la Fiscalía General de la Nación le solicita respetuosamente a la Corte Constitucional **INHIBIRSE** de emitir pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda, por cuanto los cargos presentados por la accionante carecen de los requisitos mínimos legales y jurisprudenciales de la acción pública de inconstitucionalidad.

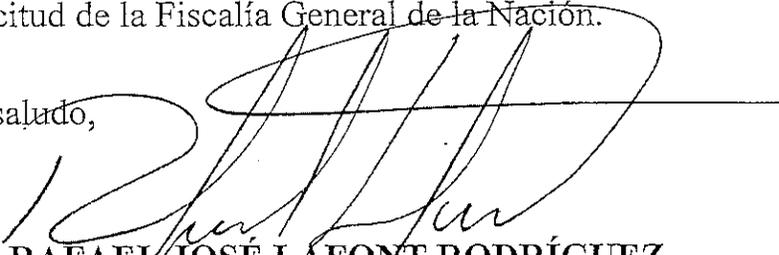
De forma subsidiaria, se solicita a la Corte Constitucional declarar **LA EXEQUIBILIDAD** de los artículos 4º numerales 9 y 17; 15 numerales 14 y 15; y 26 del Decreto Ley 016 de 2014.

#### VI. ANEXOS.

- Resolución No. 2-0396 del 25 de febrero de 2016, en dos (2) folios.

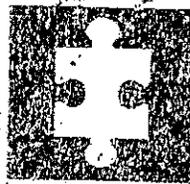
En los anteriores términos, se dejan planteadas las razones que sustentan la respetuosa solicitud de la Fiscalía General de la Nación.

Con un atento saludo,



**RAFAEL JOSÉ LAFONT RODRÍGUEZ**

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



**FISCALIA**  
GENERAL DE LA NACION

**RESOLUCIÓN No. 2 - 0396**

Por medio de la cual se asignan funciones  
**25 FEB. 2016**  
**LA SUBDIRECTORA DE TALENTO HUMANO**

En uso de las facultades legales, especialmente las que le confiere el literal g) del numeral 3º del artículo 3º de la Resolución 0-0787 del 9 de abril de 2014, y

**CONSIDERANDO**

Que mediante Resolución No. 0-0588 del 25 de febrero de 2016 el Fiscal General de la Nación concedió comisión de servicios al exterior del **27 de febrero de 2016 al 5 de marzo de 2016** a los directivos que se relacionan a continuación, así:

No.	SERVIDOR TITULAR	IDENTIFICACION	CARGO TITULAR	UBICACIÓN CARGO
1	ANA CATERINA HEYCK PUYANA	52009630	DIRECTOR ESTRATEGICO II	Dirección Nacional de Estrategias en Asuntos Constitucionales
2	ANA FABIOLA CASTRO RIVERA	52221205	DIRECTOR ESTRATEGICO I	Dirección de Gestión Internacional
3	ANA LINDA SOLANO LOPEZ	22583883	DIRECTOR NACIONAL II	Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas
4	ANA LINDA SOLANO LOPEZ	22583883	DIRECTOR ESPECIALIZADO (E)	Dirección Especializada de Policía Judicial Económica y Financiera - PEF

Que mediante oficios No. 20167760000253, 20161700004093 y 20167780000603 recibidos en el Departamento de Administración de Personal, se solicita asignar funciones a los servidores que se detallan a continuación, mientras dura la comisión de servicios al exterior de los titulares referidos en el considerando anterior, así:

No.	SERVIDOR POSTULADO	CARGO SERVIDOR POSTULADO	UBICACIÓN CARGO DEL POSTULADO	CARGO A ASIGNAR FUNCIONES	UBICACIÓN CARGO A ASIGNAR
1	RAFAEL JOSE LAFONT RODRIGUEZ	DIRECTOR NACIONAL I	Dirección Nacional del Sistema Penal Acusatorio y de la Articulación Interinstitucional en Materia Penal	DIRECTOR ESTRATEGICO II	Dirección Nacional de Estrategias en Asuntos Constitucionales
2	GONZALO GOMEZ ESCOBAR	ASESOR II	Dirección de Gestión Internacional	DIRECTOR ESTRATEGICO I	Dirección de Gestión Internacional
3	HECTOR ENRIQUE ORDOÑEZ SERRANO	DIRECTOR ESPECIALIZADO	Dirección Especializada Nacional de Policía Judicial de Derechos Humanos y DIH	DIRECTOR NACIONAL II	Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas
4	HECTOR ENRIQUE ORDOÑEZ SERRANO	DIRECTOR ESPECIALIZADO	Dirección Especializada Nacional de Policía Judicial de Derechos Humanos y DIH	DIRECTOR ESPECIALIZADO	Dirección Especializada de Policía Judicial Económica y Financiera - PEF

Que revisados por la Subdirección de Talento Humano y el Departamento de Administración de Personal el extracto de hoja de vida de los servidores antes citados, se constató que cada uno reúne los requisitos exigidos para ejercer las funciones de cada cargo.

Que el artículo 97 del Decreto Ley 021 del 09 de enero de 2014 señala: **"Asignación de funciones. Cuando la situación administrativa en la que se encuentre el servidor público no genere vacancia temporal, pero implique separación transitoria del ejercicio de sus funciones o de algunas de ellas, el jefe del organismo podrá asignar el desempeño de éstas a otro servidor que desempeñe un cargo de la misma naturaleza. El servidor a quien se le asignen las funciones no tendrá derecho al pago de la diferencia salarial y no se entenderá desvinculado de las funciones propias del cargo del cual es titular."**

Que si bien, el doctor GONZALO GOMEZ ESCOBAR, no desempeña un cargo de la misma naturaleza al ocupado por la doctora ANA FABIOLA CASTRO RIVERA, bajo el principio del efecto útil de las normas, se hace indispensable no solamente determinar dicho requisito sino que quien lo ocupe tenga pleno conocimiento de los asuntos a cargo de la Dirección, y por ende las calidades y competencias para atender con eficiencia y responsabilidad las funciones inherentes al cargo que por este acto administrativo se otorgan.

Que mediante Resolución No. 0-0787 del 9 de abril de 2014, art. 3º, num. 3º, lit g), el señor Fiscal General de la Nación, delegó en la Subdirección del Talento Humano, el ejercicio de las siguientes funciones:



**FISCALIA**  
GENERAL DE LA NACION

Hoja No. 2 de la Resolución No. **2-0396** del **25 FEB. 2016**

"Por medio de la cual se asignan funciones."

"3. Expedir los actos administrativos relacionados con las siguientes situaciones administrativas, respecto de los Subdirectores Seccionales de Apoyo a la Gestión y los servidores del Nivel Central, con excepción del Fiscal General de la Nación, Vicefiscal de la Nación y Director Nacional de Apoyo a la Gestión, así:

g) Asignación de funciones cuando el titular se separe transitoriamente del desempeño de las mismas, y dicha situación no genere vacancia temporal".

Que la comisión de servicios al exterior no genera vacancia temporal del cargo y se hace necesario asignar funciones a los servidores postulados, sin separarse de las funciones propias de su cargo, ni pago de la diferencia salarial si a ello hubiese lugar.

Por lo antes expuesto este Despacho,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.- ASIGNAR** funciones del **27 febrero al 5 de marzo de 2016**, a los servidores que se relacionan a continuación, mientras dura la comisión de servicios al exterior de los titulares; sin separarse de las funciones propias de cada uno de sus cargos, ni pago de la diferencia salarial si a ello hubiese lugar, de acuerdo con los considerandos del presente acto administrativo, así:

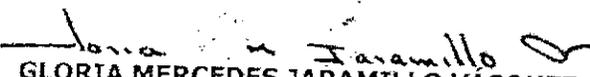
No.	SERVIDOR	C.C. No. SERVIDOR ASIGNADO	CARGO A ASIGNAR	UBICACIÓN CARGO
1	RAFAEL JOSE LAFONT RODRIGUEZ	80425255	DIRECTOR ESTRATEGICO II	Dirección Nacional de Estrategias en Asuntos Constitucionales
2	GONZALO GOMEZ ESCOBAR	79266865	DIRECTOR ESTRATEGICO I	Dirección de Gestión Internacional
3	HECTOR ENRIQUE ORDOÑEZ SERRANO	79268929	DIRECTOR NACIONAL II	Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas
4	HECTOR ENRIQUE ORDOÑEZ SERRANO	79268929	DIRECTOR ESPECIALIZADO	Dirección Especializada de Policía Judicial Económica y Financiera - PEF

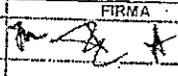
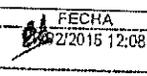
**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Comunicar el presente acto administrativo a los interesados a través del Departamento de Administración de Personal; así como al Despacho del Fiscal General de la Nación y a las dependencias correspondientes, para lo de sus respectivas competencias.

**ARTÍCULO TERCERO.-** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C., a los **25 FEB. 2016**

  
**GLORIA MERCEDES JARAMILLO VÁSQUEZ**  
Subdirectora de Talento Humano

	NOMBRE	FIRMA	FECHA
Proyectó:	Yaneth Millán Reina. - DAP / Dalila Rengifo Lozano - DAP Neibí Yolanda Arenas Herreño. - Jefe de Departamento de Administración de Personal (E)		
Revisó:	Subdirección de Talento Humano		
Aprobó:	<b>GLORIA MERCEDES JARAMILLO VÁSQUEZ</b> - Subdirectora de Talento Humano		

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.