

III. EXPEDIENTE D-10901 - SENTENCIA C-232/16 (Mayo 11)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Normas acusadas

DECRETO 16 DE 2014
(Enero 9)

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

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.

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 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.

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.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "*Para el efecto podrá organizar los comités que se requieran para decidir las situaciones y los casos priorizados*", contenida en el numeral 7 del artículo 4º y "*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*", contenida en el inciso segundo del numeral 8 del artículo 31; y los numerales 5 del artículo 5º, 8 del artículo 15, 5 del artículo 16, 2 del artículo 17, 2 del artículo 20, 8 del artículo 29 y del artículo 33, del Decreto Ley 16 de 2014, por el cargo analizado.

3. Síntesis de los fundamentos

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte Constitucional en esta oportunidad, consistió en determinar si la competencia para organizar y adelantar comités técnico-jurídicos de revisión de las situaciones y los casos y disponer que la decisión de estos prevalecerá en caso de discrepancia, frente a la decisión del fiscal de cada caso, vulnera el principio constitucional de independencia y autonomía de las decisiones de la administración de justicia consagrado en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política.

Para resolver el cuestionamiento anterior, la Corte consideró importante destacar que, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, la Fiscalía General de la Nación cumple funciones jurisdiccionales y funciones no jurisdiccionales. En relación con las funciones jurisdiccionales, son aplicables los principios de autonomía e independencia (arts. 280 y 230 C.Po.) de los fiscales, en tanto ejercen funciones judiciales y a su cargo se encuentra la instrucción de procesos penales. En cuanto a las funciones no jurisdiccionales de la Fiscalía General, señaló que los principios de la función judicial resultan inaplicables. Por este motivo, fue que inicialmente el artículo 19 del Decreto Ley 2699 de 1991 introdujo el **principio jerárquico**, incompatible con el ejercicio de las funciones judiciales, al disponer que los fiscales delegados ejercen sus funciones "*bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General*". A este respecto, la jurisprudencia ha precisado en numerosas sentencias que dicho principio, de orden administrativo, solo resulta aplicable a las funciones no jurisdiccionales. Posteriormente, el Acto Legislativo 03 de 2002 elevó a rango constitucional los principios de **unidad de gestión y jerarquía**, los que le permiten al Fiscal General de la Nación, 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. De igual modo, la jurisprudencia ha determinado que las funciones no jurisdiccionales de la Fiscalía General que se rigen por los principios de unidad de gestión y jerarquía, son todas aquellas que consisten en solicitar decisiones a un juez penal y aquellas en las que no hay reserva judicial.

La Corte concluyó que no contraviene la Constitución que el legislador extraordinario haya previsto la conformación y el funcionamiento dentro de la Fiscalía General de la Nación, de comités técnico-jurídicos de revisión de las situaciones y los casos bajo investigación, cuya decisión prevalecerá en el evento de haber discrepancia, frente a la posición del fiscal de cada caso, toda vez que se trata del ejercicio de la competencia atribuida constitucionalmente al legislador para desarrollar el principio constitucional de unidad de gestión y jerarquía de la Fiscalía General y determinar, en este ámbito, los términos y condiciones de la autonomía de los fiscales delegados, según lo ordena el numeral 3 del artículo 250 de la Constitución Política, en el ejercicio de sus funciones no jurisdiccionales. Esto significa que la organización,

funcionamiento y prevalencia de decisión de los comités técnico-jurídicos no se predica del ejercicio de funciones jurisdiccionales de los fiscales delegados las que, hoy en día subsisten, de manera excepcional, cuyo ejercicio se rige por los principios de autonomía e independencia de quienes ejercen funciones jurisdiccionales.

4. Salvamentos y aclaración de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** manifestaron su salvamento de voto, por considerar que las normas demandadas del Decreto Ley 16 de 2014, que autorizan la conformación en la Fiscalía General de la Nación de comités técnicos-jurídicos que revisen las situaciones y casos adelantados por los fiscales delegados, desconocen abiertamente los principios de independencia y autonomía previstos en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política.

En su concepto, la distinción entre las funciones jurisdiccionales y las no jurisdiccionales que tiene a su cargo la Fiscalía General sin que exista una definición legal precisa a este respecto, conduce a que dichos comités invocando el principio de unidad de gestión y jerarquía, en ejercicio de su función de revisión, terminen por imponerse en "cada caso" de los que conocen los fiscales delegados diluyendo la autonomía e independencia de que gozan en las funciones a su cargo, con el agravante de que las normas establecen la prevalencia del criterio del Comité sobre la posición del fiscal delegado. Si bien es cierto que la Fiscalía General también cumple funciones no jurisdiccionales, la delgada línea que separa los dos tipos de funciones cuando se trata de la investigación y acusación de las conductas punibles que habrán de ser juzgadas, en un contexto en el que están en juego derechos fundamentales, atenta contra la autonomía de que gozan los fiscales en ejercicio de funciones de naturaleza judicial, como lo ha señalado de manera clara y contundente la jurisprudencia de la Corte Constitucional entre otros fallos, en las sentencias C-1092/03, C-1260/05, C-013/04,

Observaron, que es la propia Constitución la que establece en el numeral 3 del artículo 251 Superior, que la introducción del principio de unidad de gestión y jerarquía en la Fiscalía General de la Nación, debe ejercerse "*sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados en la ley*". Una interpretación o regulación legal contraria a la autonomía plena de los fiscales en el ejercicio de sus funciones es no sólo jurídicamente inadmisibles, puesto que desconoce la independencia y autonomía del ejercicio de funciones judiciales, sino que además configura un riesgo para la vigencia de varios derechos fundamentales. En criterio de la magistrada **Calle Correa** las disposiciones acusadas del Decreto Ley 016 de 2016 han debido ser retiradas del ordenamiento jurídico por su franca oposición a los principios de autonomía e independencia de que gozan los fiscales delegados en el ejercicio de sus funciones. Para el magistrado **Pretelt Chaljub** procedía por lo menos una declaración de exequibilidad condicionada que restringiera de manera expresa la función de revisión de los comités técnico-jurídicos que se autoriza crear en la Fiscalía General a las funciones no jurisdiccionales.

Adicionalmente, la magistrada **María Victoria Calle Correa** presentará una aclaración de voto relativa al alcance que la jurisprudencia constitucional le ha dado a la función que le confirió el numeral 3 del artículo 251 de la Constitución al Fiscal General frente a las investigaciones y procesos que adelantan los fiscales delegados.

EL LEGISLADOR NO INCURRIÓ EN UNA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN RELATIVA, AL NO HABER PREVISTO LA POSIBILIDAD DE QUE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO PUEDAN INTERVENIR EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA Y PRESENTAR RECURSOS CONTRA LAS DECISIONES QUE ADOPTE EL JUEZ DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD EN RELACIÓN CON LOS MECANISMOS SUSTITUTOS DE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD