



Sentencia C-440/16

Referencia: Expediente D-11167

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4 numerales 9 y 17; 15 numerales 14 y 15; y 26 del Decreto Ley 16 de 2014.

Demandante: María Sandra Morelli Rico

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., agosto diecisiete (17) de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana María Sandra Morelli Rico, en su condición de Contralora General de la República, promovió el medio de control de nulidad de que trata el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* - CPACA, en contra de los artículos 2 numeral 2 (parcial); 4 numerales 8, 9 y 17; 15 numerales 14 y 15; 16 numeral 11; 17 numeral 12; 21 numerales 1 y 11; 22; 23; 24; 26; 29 numeral 11; 31 numeral 15 y 51 del Decreto Ley 16 de 2014 *Por el cual se modifica y*

*define la estructura de la Fiscalía General de la Nación, ante la Sección Primera del Consejo de Estado, “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”*¹. Igualmente y dentro del texto de la misma demanda, la Señora Morelli Rico solicitó “la suspensión provisional de los actos administrativos sobre los cuales se pide se declare su nulidad a través de esta acción”.

El Consejo de Estado, en Sala Unitaria de la Sección Primera, mediante auto del 30 de octubre de 2015, en Sala Unitaria, resolvió remitir el expediente a la Corte Constitucional por competencia. Como fundamento de su decisión la Sala señaló, que la demanda recaía sobre el Decreto Ley 16 de 2014, el que fue expedido con base en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 1654 de 2013 *Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas*, y que por lo mismo su control correspondía a la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido por el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política. En este sentido y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 168 CPACA, se ordenó la remisión del expediente.

La Corte Constitucional mediante Auto del 20 de enero del 2016 se pronunció acerca de la admisibilidad de la demanda remitida, señalando que si bien el escrito presentado por la Señora Morelli Rico no se ceñía formalmente a los requerimientos establecidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, los fundamentos de la demanda planteaban problemas concretos de orden constitucional respecto de algunas de las disposiciones demandadas, que cumplían los presupuestos necesarios para un pronunciamiento de fondo. En este sentido el Auto resolvió admitir la demanda presentada en contra del artículo 4 numerales 9 y 17, del artículo 15 numerales 14 y 15, y del artículo 26 del Decreto Ley 16 de 2014, e inadmitir la demanda respecto de los artículos 2 numeral 2 (parcial); 4 numeral 8, 16 numeral 11; 17 numeral 12; 21 numerales 1 y 11; 22; 23; 24; 29 numeral 11; 31 numeral 15 y artículo 51 del Decreto Ley 16 de 2014, por no satisfacer los requisitos de especificidad y de pertinencia, exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Dentro del mismo proveído se dispuso otorgar a la demandante un

¹ Folio 1 del Expediente

término de tres días para corregir la demanda respecto de las normas inadmitidas.

Finalmente fue proferido el Auto de febrero 9 de 2016 por medio del cual la Corte resolvió rechazar la demandada en relación con los artículos 2 numeral 2 (parcial); 4 numeral 8, 16 numeral 11; 17 numeral 12; 21 numerales 1 y 11; 22; 23; 24; 29 numeral 11; 31 numeral 15 y artículo 51 del Decreto Ley 16 de 2014, por no haberse subsanado la demanda dentro del término respectivo.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas

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,

DECRETA:

TÍTULO I. CAPÍTULO I.

DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL

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:*

(...)

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.

III. LA DEMANDA

De conformidad con el texto de la demanda, se solicitó la declaratoria de nulidad de los anteriores enunciados y se examina ahora la constitucionalidad de los mismos, *“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”*.

Del texto se derivan dos cargos de inconstitucionalidad:

1. El Decreto Ley 016 de 2014 desbordó las facultades otorgadas por medio de la Ley 1654 de 2014 (el texto de la demanda dice que el decreto *“se extralimitó al ejercer las competencias otorgadas”* por esa ley), al regular 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. De este modo se consumaría la violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

2. Las normas demandadas del Decreto Ley 016 de 2014, generan una violación de la autonomía legal y constitucional de la Contraloría General de la República y los demás Órganos de Control del Estado, violando así los artículos 250 numeral 8, 268 y 277 de la Constitución.

En concepto de la demandante los artículos 4 numerales 9 y 17; 15 numerales 14 y 15, y 26 del Decreto Ley 16 de 2014, sobrepasan el marco legal de las competencias extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República en la Ley 1654 de 2013, para modificar la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, por cuanto regulan las atribuciones de policía judicial de los órganos de control diferentes a la Fiscalía General de la Nación y con ello alteran la estructura orgánica interna de aquellas entidades, desbordando así el alcance de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente de la República.

Señala igualmente que de conformidad con el numeral 8 del artículo 250 de la Constitución Política, la facultad de la Fiscalía General de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que desarrolla la Policía Nacional y demás organismos señalados en la ley, se refiere exclusivamente a asuntos penales y no a las funciones de policía judicial que en materia administrativa cumplen los órganos de control, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución Política.

En opinión de la demandante, las normas cuestionadas no tienen en cuenta que las funciones de policía judicial de los órganos de control, se ejercen de manera autónoma para el cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control, a diferencia de las actividades de policía judicial que desarrollan los funcionarios de la rama judicial, las que se circunscriben al campo penal o criminal.

Precisa la demandante, que la coordinación que pueda existir en el ejercicio de las funciones de policía judicial entre los órganos de control y la Fiscalía General de la Nación, lo será en desarrollo del principio de colaboración armónica y no por sujeción a la dirección, coordinación, órdenes, lineamientos y directrices de ésta última. Así debe ser porque: i) El artículo 268 de la Constitución Política faculta a la Contraloría

General de la República para indagar, investigar, practicar pruebas e imponer sanciones pecuniarias y para ello tiene atribuciones de policía judicial, razón por la que su ejercicio no está sometido a la supervisión o dirección de otro poder del Estado; y ii) En virtud de los artículos 277 y 284 de la Constitución, las funciones de policía judicial de la Procuraduría General de la Nación tampoco están sujetas a la dirección y control de la Fiscalía General de la Nación.

Como consecuencia de lo anterior, sostiene la Señora Morelli Rico, la modificación que las normas demandadas introducen respecto del ejercicio de las funciones especiales de policía judicial de los mencionados órganos de control viola su independencia, afectando así el cumplimiento de la función constitucional asignada, tanto en materia fiscal como disciplinaria.

Las disposiciones acusadas desconocerían también la autonomía constitucional de la Contraloría y demás órganos de control, porque para recaudar pruebas a través de funciones de policía judicial en los procesos sancionatorios, los órganos de control no requieren de la autorización, dirección o la supervisión del poder judicial, toda vez que el desarrollo de estas actividades debe ser autónomo. En su opinión y en virtud de las normas demandadas, ahora sí resultaría necesaria dicha autorización, porque toda actuación de policía judicial a cargo de la Fiscalía General de la Nación, siempre debe tener aval del juez de garantías.

IV. INTERVENCIONES

Contraloría General de la República²

La Directora de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, le solicitó a la Corte Constitucional inhibirse de estudiar los cargos formulados contra los artículos 4 numerales 9 y 17; 15 numerales 14 y 15, y 26 del Decreto Ley 16 de 2014. En caso de no acogerse la tesis de la inhibición, solicitó que se declaren exequibles dichos enunciados, por ajustarse a la Constitución.

La solicitud de inhibición se fundó en los siguientes argumentos:

1. La demanda no cumple con el requisito establecido en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 que exige el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas y las razones por las

² Folio 141 del Expediente

cuales dichos textos se estiman violados. Lo anterior porque a partir de la demanda no es factible hacer una confrontación entre la norma acusada, los cargos y las disposiciones constitucionales señaladas como vulneradas.

2. La demanda no satisface el requisito de la claridad, en tanto que no precisa si la violación de la Constitución se produce por una contradicción que surge de la expedición de la norma, o por la extralimitación de las facultades presidenciales al expedirla, o por falta de unidad temática del Decreto Ley que contiene los artículos acusados.
3. Igualmente sostiene la representante de la Contraloría General de la República, que no es claro si lo que se acusa es la facultad de dirección y coordinación de la policía judicial, asignada a la Fiscalía General de la Nación, o que los apartes demandados desconocen la autonomía administrativa de los entes de control.

Subsidiariamente y en caso de no decretarse la inhibición, el representante de la Contraloría General de la República pide la exequibilidad de los textos normativos acusados, toda vez que la demanda se fundamenta en una apreciación errada del poder de policía del Estado, del alcance de la labor de policía judicial, así como del desconocimiento del hecho según el cual, la Constitución encargó a la Fiscalía General de la Nación esa función de dirección y control.

Precisa el interviniente, que entidades como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República ejercen funciones de policía judicial en el ámbito de sus competencias. Sin embargo y de conformidad con el artículo 250 de la Constitución, los directores de tales entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinan cuáles servidores públicos de su entidad son los llamados a integrar las unidades de policía judicial.

Concluye el escrito de intervención señalando que la función de dirección y coordinación de policía judicial no surge del Decreto Ley 016 de 2014, sino de un mandato constitucional que ha tenido desarrollo en las leyes 270 de 1996 y 906 de 2004, *“lo cual no significa injerencia en las actividades de policía judicial de los órganos que la ejercen de modo especial”*.

Fiscalía General de la Nación³

³ Folio 152 del Expediente

El Director Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales de la Fiscalía General de la Nación, considera también que la Corte Constitucional debe inhibirse de estudiar los cargos formulados contra los artículos 4 numerales 9 y 17; 15 numerales 14 y 15, y 26 del Decreto Ley 16 de 2014. Al igual que lo hiciera la Contraloría General de la República, de forma subsidiaria solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas.

Como fundamento de la solicitud de inhibición señala lo siguiente:

La acción interpuesta no tenía el propósito de generar un pronunciamiento en sede de constitucionalidad, sino respecto de la ilegalidad de un acto administrativo. Por esto, los fundamentos no se ciñen a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que contiene los requisitos que debe satisfacer la demanda de inconstitucionalidad.

La sustentación de los cargos formulados contra las normas respecto de las cuales se admitió la demanda, tiene deficiencias relacionadas con la falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, y no es posible que la Corte subsane dichas ambigüedades de la demanda, porque se corre el riesgo de adelantar un control oficioso de las disposiciones legales acusadas.

En opinión de la Fiscalía la demanda carece de claridad, pues no logra explicar por qué los preceptos acusados del Decreto 016 de 2014 violan la Constitución. La accionante hizo una descripción sobre la naturaleza y funciones de policía judicial y de las que desarrollan los órganos de control, pero *“no construyó cargo alguno de constitucionalidad que permitiera identificar y explicar la supuesta violación de la Constitución por parte de la norma acusada”*.

Falta igualmente certeza en los argumentos, en tanto que se basan en interpretaciones subjetivas sobre los fines del Decreto 016 de 2014. Si bien sostiene la demandante que las normas demandadas limitan las facultades de la Contraloría, no presenta argumentos que respalden tal afirmación. En sentido contrario, dice, las disposiciones reproducen normas constitucionales y no restringen las funciones de policía judicial que desarrolla dicho organismo de control. Adicionalmente los cargos no tienen en cuenta que la normatividad cuestionada es resultado de mandatos constitucionales y legales.

Los cargos no son específicos porque la accionante recurre a conceptos vagos e indeterminados, que no precisan las razones por las cuales se

vulnera la Constitución, o el Decreto Ley extralimita las competencias otorgadas por la Ley 1654 de 2013, y tampoco demuestran porqué la normativa es inexecutable, siendo que el artículo 250 numeral 8 de la Constitución asigna a la Fiscalía General de la Nación la función de coordinación que se cuestiona. El decreto acusado no se enfoca en regular las facultades de policía judicial administrativa de los órganos de control, sino que se limitó a dar cumplimiento al precepto constitucional mencionado.

Para la Fiscalía el concepto de la violación no cumple tampoco el requisito de pertinencia, dado que la accionante no indicó qué elementos o presupuestos de la Constitución fueron alterados o desconocidos. La intervención concluye señalando que los argumentos de la demandante no plantean una oposición razonable con la Constitución.

Como petición subsidiaria, el representante de la Fiscalía solicitó la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas, al auspicio de los siguientes argumentos:

El Decreto 16 de 2014 no rebasó las facultades y funciones que le asigna la Constitución a la Fiscalía General de la Nación, en tanto que las disposiciones acusadas se limitan a regular tareas que deben ser desarrolladas por la Entidad en virtud de lo dispuesto por el numeral 8 del artículo 250 de la Constitución. Dentro de esta misma comprensión, los contenidos del decreto tampoco desbordaron los límites de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1654 de 2013.

En segundo lugar señaló el interviniente, que las normas demandadas *“no comportan injerencia, intromisión o suplantación de las facultades de policía judicial que cumplen los órganos de control”*. Para el efecto precisó, que la policía judicial tiene naturaleza investigativa usualmente asociada a procesos judiciales, lo que sin embargo no excluye su actividad en investigaciones de carácter administrativo. De este modo las funciones de policía judicial involucran actividades de apoyo a autoridades jurisdiccionales y también administrativas, en el marco de las competencias de investigación que desarrollan diversos órganos del Estado.

El Código de Procedimiento Penal - Ley 906 de 2004 – identifica la policía judicial, como la función que cumplen entidades públicas para apoyar la investigación penal y *“en ejercicio de las mismas dependen funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados”*. Tales entidades se clasifican en: i) los órganos que desarrollan la función de policía judicial de manera permanente, ii) los que la ejercen de manera

especial dentro del ámbito de sus competencias (como los órganos de control las autoridades de tránsito, el INPEC, etc); y iii) los entes públicos que cumplen esta labor de manera transitoria por autorización expresa del Fiscal General de la Nación.

Señaló la Fiscalía que las normas demandada son constitucionales, en tanto que de conformidad con los artículos 250, numeral 8 y 251 numeral 5, de la Constitución, la Fiscalía General de la Nación debe coordinar y dirigir las funciones de policía judicial que de manera permanente cumplen los organismos que señale la ley, y que transitoriamente ejercen las entidades autorizadas por ese ente acusador. Dentro de esta comprensión, los asuntos de competencia de la Contraloría en los que se presente un reproche criminal, y en las indagaciones penales en las que se conozca un hecho de relevancia fiscal *“corresponde al órgano de control acatar el direccionamiento que la Fiscalía disponga sobre la materia”*, pues aunque el órgano de control fiscal tiene independencia y autonomía en el ejercicio de sus competencias, *“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”*.

Como argumento concurrente señaló la Fiscalía, que el artículo 10 de la Ley 610 de 2000 *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*, dispone que los servidores de la Contraloría General de la República que adelanten labores de indagación, investigación o sean comisionados para la práctica de pruebas, tienen la condición de autoridades de policía judicial y deben coordinar sus actuaciones con la Fiscalía General de la Nación, de tal manera que lo señalado en las disposiciones demandadas no constituye una intromisión en la gestión de ese organismo de control.

Por último advierte la Fiscalía que la Corte Constitucional en Sentencia C-873 de 2003, avaló la constitucionalidad de la competencia otorgada al Fiscal General de la Nación para coordinar, de manera general, las funciones de policía judicial fijado criterios, pautas o parámetros que deban respetarse por los organismos que llevan a cabo esa función.

Universidad Sergio Arboleda⁴

⁴ Folio 127 del Expediente

Los profesores investigadores de esta Universidad solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas, bajo el entendido que la coordinación, supervisión, vigilancia y dirección de la Fiscalía General de la Nación sobre la función de policía judicial, solo hace referencia a la función que se desarrolla al interior del proceso penal. La solicitud de sentencia condicionada se fundó en las siguientes razones:

La facultad legislativa extraordinaria tiene límites y uno de ellos es el material, en virtud del cual el Ejecutivo solo puede legislar sobre asuntos para los cuales fue expresa y precisamente habilitado por el Congreso. El desconocimiento de éste límite conduce a la inconstitucionalidad de las normas que se expidan por fuera de las facultades otorgadas.

En este caso el Decreto ley 16 de 2014 le asigna a la Fiscalía General de la Nación la tarea de coordinar, supervisar y vigilar la función de policía judicial. Las normas que asignan esa facultad, admiten dentro de las interpretaciones posibles, que las labores de coordinación, supervisión y vigilancia se ejerzan no solo en el ámbito de la policía judicial criminal, sino también en el despliegue de la función de policía judicial administrativa que desarrollan los distintos órganos de control.

En opinión de la Universidad interviniente, esta interpretación es errada, comoquiera que en el ordenamiento jurídico colombiano ha sido dispuesta una sola función de policía judicial, radicada en cabeza de distintos órganos del Estado, bajo la coordinación de la Fiscalía General de la Nación. Por lo mismo, las normas demandadas resultan exequibles bajo el entendido que la coordinación, la vigilancia y la dirección operan sobre la función de policía judicial a que se refiere la Constitución, que atañe a asuntos penales y que no involucra el ejercicio de la gestión de los órganos de control, en el desarrollo de las competencias que les son propias.

Adicionalmente los profesionales de la Universidad Sergio Arboleda le solicitaron a la Corte, que el análisis de constitucionalidad no se limitara a las normas demandadas, sino que incluyera todas aquellas disposiciones que pudieran verse afectadas con la declaratoria de constitucionalidad.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN⁵

⁵ Folio 188 del Expediente

El Jefe del Ministerio Público, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, emitió el concepto N° 6074 en el que solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad condicionada de las disposiciones legales demandadas porque es necesario *“precisar que la función de dirigir o coordinar las labores de policía judicial está ligada directamente a la competencia de investigar los delitos que posee la Fiscalía General de la Nación”*.

El Ministerio Público advierte en su análisis, que el artículo 26 del Decreto ley 016 de 2014 no materializa ninguna extralimitación en el ejercicio de las competencias otorgadas al Presidente de la República, en tanto que el mismo no modifica plantas de personal o funciones de otras entidades distintas a la Fiscalía General de la Nación, sino que establece una oficina encargada con interactuar funcionalmente con otras entidades del Estado, sin alterar su estructura. Por lo anterior y en su opinión, los enunciados allí vertidos no transgreden la Constitución.

Respecto de la dirección y coordinación de la función de policía judicial, el Procurador General de la Nación considera que de conformidad con los artículos 250, numeral 8, y 251, numeral 5 de la Constitución, la ley puede definir la forma como la Fiscalía pueda llevar a cabo las labores de dirección y coordinación, incluso de órganos diversos a dicha entidad, sin que ello implique la violación de la autonomía funcional de los órganos de control.

Adicionalmente dijo el Ministerio Público, con fundamento en la jurisprudencia constitucional, que las facultades de dirección y coordinación se explican porque la Constitución le otorgó a la Fiscalía General de la Nación la titularidad del ejercicio de la acción penal, de modo tal, que la dirección de la policía judicial está relacionada con el ejercicio de esa competencia funcional directa. En opinión de la Procuraduría, esta es la interpretación que resulta armónica con lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución, esto es, solo en aquellos eventos que resulten de su competencia.

Dentro de esa línea de argumentación añadió la Procuraduría, que *“la labor de dirección y coordinación a la función de policía judicial por parte de la Fiscalía General de la Nación estaría excluida de las investigaciones de la justicia penal militar, de la Procuraduría y de los aforados especiales sujetos a la investigación por parte de la comisión de aforados, recientemente creada”*, precisando además, que dichas facultades no facultan a la Fiscalía para imponer un direccionamiento a las investigaciones de las funciones independientes de las otras ramas del

poder público, o de los otros órganos constitucionales autónomos e independientes.

En consideración de lo anterior, el Jefe del Ministerio Público solicitó declarar exequible el numeral 9 del artículo 5 del Decreto 16 de 2014, bajo un extensísimo condicionamiento⁶ relacionado con el alcance y los límites de los poderes de dirección y coordinación de la policía judicial por parte de la Fiscalía, respecto de los otros órganos estatales que también tienen asignadas funciones de policía judicial. Dentro de la misma línea argumental, el Ministerio Público solicitó también la exequibilidad condicionada de las expresiones “*los organismos con funciones de policía judicial*” del numeral 17 del artículo 4 del Decreto 16 de 2014; de las expresiones “*dirigir y coordinar*” contenidas en el numeral 14 del artículo 15 del Decreto 16 de 2014; del numeral 1 del artículo 26 del Decreto 16 de 2014; del numeral 2 del artículo 26 del Decreto 16 de 2014; del numeral 3 del artículo 26 del Decreto 16 de 2014; de la expresión “*coordinar*”, contenida en el numeral 5 el artículo 26 del Decreto 14 de 2014; y de las expresiones “*asesorar e impartir lineamientos y directrices*”, contenida en el numeral 8 del artículo 26 del Decreto 16 de 2014, refiriendo todos los condicionamientos a la previa declaratoria de exequibilidad condicionada del numeral 9 del artículo 5 del Decreto 16 de 2014 solicitada inicialmente en su escrito por el Ministerio Público.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

⁶ Literalmente la Procuraduría solicitó: “1. Declarar CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE, la expresión “*dirigir y coordinar*”, contenida en el numeral 9 del artículo 4 del Decreto 016 de 2014, en el entendido de que *la Fiscalía General de la Nación solo puede dirigir la labor de policía judicial, en sentido pleno, cuando (a) ella misma haya delegado la labor de policía judicial o (b) cuando la ley se la haya conferido en forma permanente a otro órgano pero específicamente para las investigaciones penales. Mientras que cuando la función se despliegue por mandato de la Ley para el ejercicio de una función independiente, la Fiscalía solo podrá actuar de manera coordinada para el recaudo de los elementos materiales probatorios que le puedan interesar o servir para su propia función de investigación Penal, pero de ninguna manera podrá direccionar la investigación o las pesquisas de la investigación de naturaleza distinta a la penal que lleva esa otra entidad. Y, así mismo, en el entendido de que la Fiscalía no tiene poder de dirección o coordinación ninguno de la función de policía judicial en aquellos eventos en que la Constitución haya sustraído expresamente determinados sujetos u asuntos de su competencia investigativa, como es el caso de la justicia penal militar, según lo previsto al final del 1er inciso del art. 250 Superior, o de las investigaciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con el parágrafo del artículo 250 superior, y en caso de los aforados, conforme lo previsto en los artículos 174, numeral 3 el artículo 178 y 178ª de la Constitución Política de Colombia*”. Folio 2016 del Expediente

La presente demanda fue formulada por una ciudadana en contra disposiciones vigentes, contenidas en el Decreto 16 de 2014 expedido en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1654 de 2013. Por lo tanto, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la misma de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución.

2. Cuestión previa. La aptitud de la demanda para proferir sentencia de fondo

Antes de proceder al examen de constitucionalidad de las normas demandadas, la Sala debe evaluar la aptitud de la demanda para proferir sentencia de fondo. Para el efecto refiere en primer lugar los requisitos que debe cumplir la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad, para desde allí, considerar la aptitud del escrito presentado por la demandante Morelli Rico.

2.1. Requisitos de la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad

2.1.1. La Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación consideran que la demanda no cumple los requisitos fijados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que exige el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas y las razones por las cuales dichos textos se estiman violados. Por lo mismo le solicitaron a la Corte que se inhibiera de pronunciarse de fondo acerca de la constitucionalidad de los artículos 4 numerales 9 y 17; 15 numerales 14 y 15; y 26 del Decreto Ley 16 de 2014, solicitada por la ciudadana María Sandra Morelli Rico. Señalan esos intervinientes, que los cargos carecen de claridad, pertinencia, suficiencia, certeza y especificidad.

2.1.2. En primer lugar, manifiestan que la demanda **carece de claridad**, porque no expone un cargo que permita identificar y explicar la supuesta violación de la Constitución por parte de la norma acusada. Sostiene la representante de la Contraloría General de la República, que no es claro si se controvierten las facultades de dirección y coordinación de la policía judicial asignadas a la Fiscalía General de la Nación, o si la acusación consiste en que los apartes demandados desconocen la autonomía administrativa de los entes de control, o la extralimitación de las facultades extraordinarias por el Presidente de la República al expedir las normas.

Señalan también que hay falta de **certeza**, por cuanto el cargo de inconstitucionalidad se construye sin sustento en la norma demandada,

fundándose el mismo en interpretaciones subjetivas del Decreto 016 de 2014, y aunque el demandante afirma que las normas limitan las facultades de la Contraloría, omite plantear las razones que respalden su dicho, e ignoran que la normatividad cuestionada es resultado de mandatos constitucionales y legales.

Plantean igualmente que los cargos **no son específicos**, porque presentan una serie de acusaciones con base en argumentos abstractos, sin precisar porqué se vulnera la Constitución o porqué el Decreto Ley extralimita las competencias otorgadas por la Ley 1654 de 2013.

En opinión del representante de la Fiscalía General de la Nación el concepto de la violación no es **pertinente**, porque la accionante no señaló los presupuestos de la Constitución fueron alterados o desconocidos, en tanto que su pretensión era cuestionar la legalidad del decreto y no su inexecutableidad.

2.1.3. Para atender las peticiones de inhibición elevadas por estos intervinientes, la Corte recordará los requisitos formales que establecen el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional relacionada con la estructura de los cargos de inconstitucionalidad, para desde allí examinar los cargos presentados por el ciudadano con el fin de determinar si son aptos para emitir un pronunciamiento de fondo. Igualmente hará referencia al valor y pertenencia del principio *pro actione*, que es criterio obligatorio de evaluación de los cargos de inconstitucionalidad.

2.1.4. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 señala que son requisitos de las demandas de control de constitucionalidad:

- “1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;
2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;
3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

Sobre el tercer elemento relativo a las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas, la Corte Constitucional de manera reiterada ha expresado que si bien la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad⁷; existen requisitos y contenidos mínimos por cumplir para que el cargo sea susceptible de generar una verdadera controversia constitucional que permita a este Tribunal la realización satisfactoria del estudio de constitucionalidad.

La consagración de estos requisitos mínimos no es una limitación a los derechos políticos del ciudadano, porque lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad, es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo y así evitar un fallo inhibitorio que torne inane el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte Constitucional sobre los preceptos constitucionales que considera vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la materia.

De este modo la acción pública de inconstitucionalidad se materializa, cuando además de plantear una acusación contra una norma legal con base en unas disposiciones constitucionales que se consideran infringidas, se exponen las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

2.1.5. Los argumentos deben seguir exigencias mínimas razonables, inicialmente dispuestas en la Sentencia C-1052 de 2001, siendo posteriormente reiteradas por la jurisprudencia de la Corporación. Tales son:

La **claridad** de un cargo se evidencia, cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa que permite a la Corte comprender con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Si bien no resulta exigible al interesado la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, esa flexibilidad no significa que el ciudadano se encuentra relevado de la carga de formular razones que sean plenamente entendibles.

⁷ Cfr. Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

La **certeza** de un cargo consiste en que éste se dirige contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. *“Así, el ejercicio de la acción pública 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’”*. Este requisito exige que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido normativo verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

El requisito de **especificidad** hace referencia a que la censura debe contener por lo menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. La demanda debe indicar la manera en que las disposiciones acusadas quebrantan las normas de la Constitución. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que *“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 inadmisibile que se deba resolver sobre su inexequibilidad 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.”*

La **pertinencia** implica que las razones que sustentan el concepto de la violación se fundamenten en argumentos de índole constitucional. Los cargos deben estar sustentados *“en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”*. De ahí que, *“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”.

Por último, la condición de **suficiencia** se observa en cuanto las razones de inconstitucionalidad guarden 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; (...) 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.”*

No obstante lo anterior, la Corte ha resaltado que: *“La consagración de estos requisitos mínimos no puede entenderse, entonces, como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. **Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.**”* (Resaltado fuera del texto)

2.2. Estudio de aptitud de la demanda propuesta

2.2.1. La demanda de control de constitucionalidad que se analiza, como lo recuerda la Fiscalía General de la Nación, no fue interpuesta por la ciudadana directamente ante la Corte Constitucional, sino radicada ante la Sección Primera del Consejo de Estado mediante escrito con el cual buscaba promover el medio de control de nulidad, previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, cumpliendo para el efecto los requerimientos del artículo 162 de ese estatuto, sobre el contenido de la demanda. De allí que el esquema desarrollado en la demanda por la ciudadana María Sandra Morelli Rico sea propio de la formulación ante la jurisdicción contenciosa.

Para la Sala la diferencia metodológica presentada en el texto de la demanda, no desvirtúa el hecho de que los señalamientos hechos en contra de los artículos 4 numerales 9 y 17; 15 numerales 14 y 15 y 26 del Decreto Ley 16 de 2014, cumplen los requisitos del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y la carga mínima de comunicación y argumentación que ilustra sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados y el concepto de dicha violación, en virtud de tres consideraciones: la satisfacción sustantiva de los requisitos de admisión (i), el hecho de que parte de los intervinientes se hayan pronunciado de fondo alrededor de los cargos, sin solicitar la inhibición del Tribunal (ii), y la concurrencia del principio *pro actione* (iii).

2.2.2. En lo que tiene que ver con la satisfacción sustantiva de los requisitos de admisión de la demanda, la Sala reafirma lo considerado por el Magistrado sustanciador en su momento, en el sentido que la demanda plantea cargos concretos y problemas de orden constitucional contra las disposiciones legales que fueron objeto de admisión. Así se tiene:

La demanda plantea expresamente la violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, que prevé la existencia de las leyes de facultades extraordinarias, en tanto considera que los contenidos demandados del Decreto 16 de 2014, excedieron los límites de la precisas facultades extraordinarias concedidas por la Ley 1654 de 2013, porque los enunciados allí dispuestos entraron a regular las atribuciones de policía judicial de los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, al someter su ejercicio al control y dirección de la Fiscalía General de la Nación. Para la demandante ley habilitante solo confirió facultades al gobierno nacional para modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, pero no la de otros órganos del Estado.

También se afirma en la demanda el desconocimiento del artículo 250 de la Constitución, que establece las funciones del Fiscal General de la Nación, especialmente la dispuesta en el numeral 8, que establece como función específica del ente acusador, la de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que desarrolla la Policía Nacional y demás organismos señalados en la ley. Para la demandante, las normas contenidas en el Decreto 16 de 2014 permiten la extensión del ejercicio de las funciones de policía judicial de la Fiscalía más allá de los asuntos penales, con lo cual se presentaría una invasión inconstitucional en el ejercicio de las atribuciones de policía judicial que tienen los órganos de control en materia administrativa, como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Ligado a lo anterior, acontecería también la violación de los artículos 268 y 277 de la Carta Política, que establecen las funciones constitucionales de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, porque en opinión de la Sra. Morelli Rico, las disposiciones demandadas someten la actuación de los órganos de control a la dirección, regulación y supervisión de la Fiscalía General de la Nación, desconociendo así la autonomía e independencia que la Constitución Política reconoce a esas entidades, de aquellas entidades, a las que han sido confiadas atribuciones especiales de policía judicial para el desarrollo de sus funciones administrativas de inspección, vigilancia y control.

Los anteriores cargos plantean la violación directa de normas constitucionales y discusiones pertinentes alrededor de la violación de los artículos 150, 250, 268 y 277 de la Constitución, eventualmente efectuadas por algunas de las normas contenidas en el Decreto ley 16 de 2014, señalamientos que cumplen los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, suficiencia y especificidad, por cuanto además de expresar en qué consiste la supuesta violación de normas superiores, en la demanda, de manera reiterada se enuncian las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas.

Obsérvese además, que las razones que en su momento se adujeron para pedir la nulidad del decreto ante el Consejo de Estado, tuvieron como fundamento argumentos relacionados con la violación de normas concretas de la Constitución, especialmente las relacionadas con las facultades de dirección y coordinación de las funciones de policía judicial de todos los entes que las cumplen, incluyendo a los órganos de control. No se trata entonces de apreciaciones subjetivas ajenas a los textos legales, sino de cargos soportados en lo que ellos disponen. Véase como a folio 24, en la demanda se indica que *“el decreto 016 de 2014 desbordó las facultades y competencias especiales extraordinarias otorgadas por la ley 1654 de 2013... el decreto en cuestión, al tratar de regular, controlar y dirigir las funciones de policía judicial de los órganos de control, generó la ilegalidad del acto; generando su inconstitucionalidad”*.

2.2.3. En segundo lugar se tiene que dos de los intervinientes, la Universidad Sergio Arboleda y la Procuraduría General de la Nación, se abstuvieron de solicitar la inhibición de la Corte Constitucional y en sentido contrario se pronunciaron de fondo, avalando de este modo la satisfacción de los requisitos del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y la aptitud de los cargos.

Ambos intervinientes solicitaron la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas, pero en el sentido de precisar que las labores de dirección y coordinación de la policía judicial asignadas a la Fiscalía General de la Nación, se circunscriben al campo específico del proceso penal, sin que puedan afectar la órbita funcional y la autonomía de los otros órganos de control de origen constitucional.

Los escritos de intervención, que fueron minuciosos en el caso de la Procuraduría, permiten afirmar, que los cargos contenidos en la demanda y demarcados por el auto admisorio de la Corte Constitucional, eran *claros*, en tanto que se referían expresamente al desborde de las facultades concedidas por la Ley 1654 de 2013, así como a la violación de la autonomía de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. Igualmente cumplían el requisito de la *certeza*, en tanto que confrontaban los contenidos del Decreto ley 16 de 2014, con normas constitucionales específicas, alrededor de las facultades de dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación sobre la función de policía judicial, espectro de otros órganos de nivel constitucional.

Los cargos también fueron *específicos*, pues las intervenciones de la Universidad y de la Procuraduría se refirieron en concreto a la necesidad de demarcar constitucionalmente, los alcances de las funciones de dirección y coordinación de la policía judicial asignadas a la Fiscalía General de la Nación en diversos escenarios constitucionales, lo que en su opinión, requiere un pronunciamiento específico de la Corte Constitucional. Hubo también *pertinencia* en el cargo, puesto que el análisis propuesto por cada uno de los intervinientes fue jurídico – normativo, sin consideración distinta que la de demarcar la autonomía de la función de policía judicial e los órganos de control, frente a las facultades de dirección de la Fiscalía General de la Nación, presuntamente amenazada por las normas contenidas en el Decreto demandado.

Finalmente se satisfizo la *suficiencia*, en tanto que la demanda, la Universidad interviniente y la Procuraduría discutieron alrededor de lo mismo: el alcance de las facultades otorgadas por el Congreso al Presidente de la República para reestructurar la Fiscalía General de la Nación, el eventual desbordamiento de las mismas y los ámbitos constitucionales de acción de las funciones de policía judicial en distintos organismos del Estado.

Considerado lo anterior, resulta indudable que se trataba de cargos claros, ciertos, específicos pertinentes y suficientes.

2.2.4. Finalmente y como tercer argumento acerca de la aptitud de la demanda, concurre la presencia y aplicación del principio *pro actione*, que debe ser siempre considerado alrededor de las demandas de inconstitucionalidad.

Alrededor de este principio, la Corte Constitucional en la Sentencia C-330 de 2013, al resolver acerca de la admisibilidad de una demanda propuesta en contra de unas normas del Código de Procedimiento Penal relacionadas con la imputación, señaló que el principio *pro actione* implicaba considerar que la evaluación de los argumentos contenidos en las demandas de inconstitucionalidad debía ser hecho de modo flexible, que en caso de dudas cerca de su aptitud debía procederse al estudio de fondo, que no podía ser sacrificado el derecho a participación y que debían preferirse los fallos de fondo a las inhibiciones. Específicamente dijo la Corte desde sus precedentes:

“No obstante, también ha resaltado, con base en el principio de *pro actione* que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado; en tal medida, *‘el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.’*”⁸.

La aplicación del principio *pro actione* avala la necesidad de pronunciamiento de fondo, en la medida que la demanda de nulidad inicialmente presentada contiene cargos concretos que cuestionan la constitucionalidad de las normas demandadas, que el auto admisorio de

⁸ Sentencia C-330 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, citando las sentencias C-533 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-100 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa y C-978 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

la Corte Constitucional demarcó suficientemente la discusión, y que los intervinientes discutieron alrededor de los cargos y la constitucionalidad de las normas demandadas, disponiendo un escenario adecuado el pronunciamiento de fondo y al ejercicio de los derechos fundamentales a la participación y acceso a la justicia.

3. Presentación del caso y formulación del problema jurídico

3.1. Presentación del caso

La ciudadana María Sandra Morelli Rico radicó demanda ante el Consejo de Estado, solicitando la declaratoria de nulidad de numerosas normas contenidas en el Decreto Ley 16 de 2014. Dicha Corporación, en aplicación del artículo 168 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mediante Auto de octubre 30 de 2015 remitió por competencia el expediente a la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional mediante Auto de enero 20 de 2016, resolvió admitir la demanda remitida, únicamente en lo relacionado con la constitucionalidad de los numerales 9 y 17 del artículo 4 del Decreto ley 16 de 2014, los numerales 14 y 15 del artículo 15 de la misma norma y la totalidad del artículo 26 del referido decreto.

La demanda planteó la violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, que prevé la existencia de las leyes de facultades extraordinarias, en tanto considera que los contenidos demandados del Decreto 16 de 2014, excedieron los límites de la precisas facultades extraordinarias concedidas por la Ley 1654 de 2013, porque los enunciados allí dispuestos entraron a regular las atribuciones de policía judicial de los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, al someter su ejercicio al control y dirección de la Fiscalía General de la Nación.

También se afirmó el desconocimiento del numeral 8 del artículo 250 de la Constitución, que establece las funciones del Fiscal General de la Nación, en tanto que las normas del decreto permiten la extensión del ejercicio de las funciones de policía judicial de la Fiscalía más allá de los asuntos penales, con lo cual se presentaría una invasión inconstitucional en el ejercicio de las atribuciones de policía judicial que tienen los órganos de control. Finalmente y ligado con lo anterior, la demanda planteó también la violación de los artículos 268 y 277 de la Carta Política, que establecen las funciones de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, porque las disposiciones demandadas someten la actuación de los órganos de control

a la dirección, regulación y supervisión de la Fiscalía General de la Nación, desconociendo así la autonomía e independencia que la Constitución Política reconoce a esas entidades.

3.2. Formulación del problema jurídico y programa de la decisión

Considerado el anterior contexto, le corresponde a la Corte Constitucional resolver dos problemas jurídicos, el primero relacionado con la eventual extralimitación de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por la Ley 1654 de 2013, y el segundo con el desconocimiento de las competencias y de la autonomía de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República y de otros órganos, en el ejercicio de la función de policía judicial.

De esta manera el primer problema jurídico es: ¿Las normas demandadas del Decreto 016 de 2014, que establecen la competencia del Fiscal y del Vicefiscal General de la Nación para dirigir y coordinar las funciones de policía judicial y adoptar protocolos sobre las mismas, así como las funciones de la Subdirección de Articulación Externa de Policías Judiciales de la Fiscalía General de la Nación, violaron el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, al exceder los límites de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 1654 de 2013?

Y en segundo término, ¿Las normas demandadas del Decreto 016 de 2014, que establecen la competencia del Fiscal y del Vicefiscal General de la Nación para dirigir y coordinar las funciones de policía judicial y adoptar protocolos sobre las mismas, así como las funciones de la Subdirección de Articulación Externa de Policías Judiciales de la Fiscalía General de la Nación, desconocen los artículos 250 numeral 8, 277 numeral 10, y 268 de la Constitución Política al permitir la supuesta violación de las competencias y la autonomía de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación en el ejercicio de la función de policía judicial?

Para el desarrollo de los temas y la solución de los problemas jurídicos, la Corte Constitucional se referirá en primer lugar al proceso de reestructuración de la Fiscalía General de la Nación efectuado por medio del Decreto 016 de 2014, evaluando el ejercicio de las facultades extraordinarias que dieron lugar a éste. En segundo término la Sala hará un examen de la función del policía judicial, asignada a distintos órganos del Estado, para desde allí determinar como tercer aspecto, el alcance de las competencias asignadas a la Fiscalía General de la Nación en relación con los órganos que cumplen funciones de policía Judicial; procediendo,

por último, a determinar la conformidad de esas funciones con lo dispuesto en los artículos 268 y 277 de la Constitución, dando así solución al caso concreto.

4. La reestructuración de la Fiscalía General de la Nación por medio del Decreto Ley 016 de 2014

La reestructuración de la Fiscalía General de la Nación fue efectuada por medio del Decreto ley 016 de 2014, el que fue dictado con base en las facultades extraordinarias otorgadas por medio de la Ley 1654 de 2013.

4.1. La Ley 1654 de 2013 y el Decreto ley 016 de 2014

4.1.1. La Ley 1654 de 2013 *Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas*, está conformada por solo tres artículos. El artículo primero le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, para que expidiera decretos con fuerza de ley sobre cuatro materias específicas:

- i. Modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores;
- ii. Modificar la Planta de Personal de la Fiscalía General de la Nación, creando, suprimiendo o modificando los empleos a que haya lugar;
- iii. Expedir el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas y el de las situaciones administrativas de sus servidores;
- iv. Crear una institución universitaria como establecimiento público de orden nacional, cuyo objeto consistirá en prestar el servicio público de educación superior para la formación y el conocimiento científico de la investigación penal y criminalística y de las distintas áreas del saber que requiere la Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas.

El artículo segundo crea una comisión de seguimiento para la elaboración de los decretos leyes a que dan lugar las facultades otorgadas, y el artículo tercero consigna la cláusula usual de vigencia.

4.1.2. El Decreto ley 016 de 2014 *Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación*, es una norma dispuesta en 51 artículos, agrupados en ocho capítulos cuyas

materias son la estructura orgánica y funcional; la dirección de la Fiscalía General de la Nación, asignada de conformidad con el artículo 3, al Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal General de la Nación y los demás servidores del nivel directivo; las dependencias adscritas al Despacho del Fiscal General de Nación; las funciones del Vicefiscal General de la Nación; los Despachos adscritos al Vicefiscal General de la Nación; la Dirección de Apoyo a la Gestión y otras dependencias; los órganos y comités de asesoría y coordinación y las disposiciones finales.

El artículo 4 del decreto enumera las funciones del Fiscal General de la Nación, y en los numerales 9 y 17, le atribuye las de:

“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”

En el artículo 15 mismo decreto determina las funciones del Vicefiscal General de la Nación, entre las cuales consagra en los numerales 14 y 15, las de:

“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.”

Por último, el artículo 26 del mismo estatuto enumera las funciones de la Subdirección de Articulación Externa de Policías Judiciales, que se encuentra dentro del capítulo quinto de la ley, como una de las dependencias adscritas al despacho del Vicefiscal General de la Nación.

4.1.3. Las normas antes citadas, hoy acusadas, derogaron los artículos 1 a 32 de la Ley 938 de 2004 *Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación*, que regulaban la estructura y funciones de las distintas dependencias de la Fiscalía General de la Nación, y que en los artículos 8 y 11 consagraban potestades similares a las contenidas en las normas demandadas:

“Artículo 8°. Corresponde al Fiscal General de la Nación, a los Directores de Fiscalías, a los Fiscales a quienes se les asigne la función de Jefes de Unidad y demás Fiscales Delegados, dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y por otros cuerpos de Policía Judicial, establecidos por la Constitución o las leyes y por aquellos facultados temporalmente para el ejercicio de estas funciones”.

“Artículo 11. Funciones. El Fiscal General de la Nación tiene la representación de la entidad y además de las funciones especiales otorgadas por la Constitución Política, tiene las siguientes funciones generales: (...)

4. Coordinar con otros organismos que ejerzan funciones de Policía Judicial, la definición e implementación de mecanismos que racionalicen y eviten la duplicidad de esfuerzos en el desarrollo de las investigaciones, dentro de los lineamientos fijados por el Consejo Nacional de Policía Judicial.

5. Expedir los manuales de procedimientos y de normas técnicas a que se deben someter los servidores que cumplen funciones de Policía Judicial. A cuyo efecto los someterá a concepto del Consejo Nacional de Policía Judicial. (...)

34. Coordinar el funcionamiento del registro único de asuntos de Policía Judicial.”

Como se puede apreciar, los enunciados contenidos en la norma derogada y los dispuestos en el Decreto 016 de 2014, atienden al ejercicio de las mismas tareas, como son las de dirección, coordinación y registro de las funciones de policía judicial, que por lo demás, simplemente redesciben la función general de dirección y coordinación de la policía judicial asignada al Fiscal General de la Nación por el numeral 8 del artículo 250 de la Constitución. En este sentido y en principio, nada de inconstitucional se percibe en el desarrollo de la habilitación legislativa hecha por el Congreso de la República al Presidente.

4.2. El control sobre los decretos con fuerza de ley y la constitucionalidad del Decreto ley 016 de 2014

4.2.1. Las leyes de facultades extraordinarias son un tipo especial de leyes, establecidas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, en virtud de las cuales el Congreso, que es el titular de la función legislativa, habilita temporalmente al Presidente de la República para que expida normas con fuerza de ley, dentro de los precisos límites de la habilitación concedida.

Como en el pasado se abusó de este tipo de leyes, el Constituyente de 1991 fijó reglas y requisitos para su expedición, así como un conjunto de controles específicos, de modo que el Congreso ejerciera sus funciones, limitando el otorgamiento de las facultades. De este modo debe señalarse, que la leyes de facultades extraordinarias tienen iniciativa exclusiva del Presidente de la República; que la solicitud de las mismas debe justificarse en la necesidad o en la conveniencia; que las facultades deben ser precisas; que son temporales, en el sentido que solo pueden ser otorgadas hasta por seis meses; que son transitorias, pues tienen que ser ejercidas en una sola oportunidad durante el período para el que fueron concedidas: y que la aprobación de la ley que las otorga requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras.

4.2.2. Según señala el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, las facultades que se otorguen deben ser *precisas*. Sobre el punto la Corte ha señalado, que “En torno a la exigencia de que las facultades sean “precisas”, la jurisprudencia ha reiterado que la amplitud o generalidad de la habilitación no constituye una violación de la Carta. No obstante, la Corte también ha sido enfática en subrayar que las facultades no pueden ser vagas e indeterminadas puesto que ello representaría una habilitación en blanco al Ejecutivo equivalente a una renuncia inaceptable del Congreso a ejercer la función legislativa que el constituyente le ha confiado”⁹. En este sentido las facultades que se otorguen pueden ser amplias, pero no vagas o indeterminadas, y determinan el campo de aplicación por medio de los decretos.

4.2.3. Los decretos con fuerza de ley son normas presidenciales que se expiden en ejercicio de las facultades extraordinarias que le ha otorgado el Congreso al Presidente, y deben ser expedidos dentro del ámbito de los límites temporales y materiales de la concesión. El parámetro del control de constitucionalidad de los decretos fue fijado claramente en la Sentencia C-366 de 2012, así:

⁹ Sentencia C-097 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, consideración jurídica No. 6.1

“La temporalidad se refiere al término perentorio que el Presidente tiene para hacer uso de las facultades y para expedir los respectivos decretos con fuerza de ley. Término que no puede exceder de seis meses.

La delimitación material alude a que los decretos que dicte el Presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante. El Gobierno sólo puede ocuparse de las materias allí indicadas sin lugar a extensiones ni analogías.

De manera que si el Gobierno no observa los límites a que se ha hecho referencia, invade las competencias del legislador ordinario y ello conduce a la inexequibilidad del respectivo decreto ley. Bajo esos parámetros serán inconstitucionales los decretos leyes que dicte el Presidente de la República siempre que se refieran a materias distintas a las señaladas por el Congreso de la República, no sólo por desconocer la ley de facultades sino por invadir la órbita propia del legislador ordinario.”¹⁰

4.2.4. El Congreso de la República con medio del literal a) del artículo 1 de la Ley 1654 de 2013 facultó al Presidente de la República para *“Modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores”*.

En ejercicio de esta habilitación fue expedido el Decreto Ley 016 de 2014, que en el artículo 4 fijó las funciones del Fiscal General de la Nación, entre ellas, las de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que cumplan los distintos entes públicos (numeral 9), así como la de adoptar los protocolos necesarios para la organización y funcionamiento de los registros sobre policía judicial (numeral 17); adicionalmente el artículo 15 del decreto, enumeró las funciones del Vicefiscal General de la Nación, estableciendo entre ellas, la tarea de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial, bajo los lineamientos del Fiscal General (numeral 14); y la de proponer los protocolos de organización y funcionamiento de los registros de policía judicial (numeral 15). Finalmente el artículo 26 enumera las funciones de una dependencia específica: La Subdirección de Articulación Externa de Policías Judiciales, que opera bajo la dirección del Vicefiscal General de la Nación, a la que le fueron asignadas diez funciones relacionadas con el seguimiento de funciones de policía judicial, así como con tareas de diseño, proposición, coordinación, apoyo, implementación, asesoría y aplicación de labores asuntos y materias relacionadas con la policía

¹⁰ Sentencia C-366 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, consideración jurídica No. 10

judicial, bajo la dirección inmediata del Vicefiscal General y mediata del Fiscal General de la Nación.

4.2.5. Las funciones demandadas básicamente son dos: las de dirigir y coordinar la funciones de policía judicial (i) y las de adoptar protocolos de registro sobre policía judicial (ii), en dos niveles: el del Fiscal General de la Nación (quien dirige y coordina las funciones de policía judicial, y adopta los protocolos de registro), y en el nivel del Vicefiscal General (quien sigue los lineamientos de dirección y coordinación fijados por el Fiscal General, y propone los protocolos de registro que aquel ha de adoptar).

Si se contrastan las anteriores funciones con la facultades extraordinarias otorgadas, es decir las de *“Modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores”*, se concluye inevitablemente que las normas demandas son completamente constitucionales, en la medida que se corresponden con los límites materiales de la habilitación (i), y que consisten en la aplicación de la función asignada al Fiscal General de la Nación por el numeral 8 del artículo 250 de la Constitución (ii), desarrollada por medio del Decreto Ley 016 de 2014.

Adicionalmente, la Sala nada encuentra de inconstitucional en el hecho de crear o de reorganizar una dependencia específica como lo es la Subdirección de Articulación Externa de Policías Judiciales, para que contribuya al cumplimiento de las funciones asignadas al Fiscal y al Vicefiscal General de la Nación. Más aún, la creación o reorganización de esta clase de dependencias, corresponde a la lógica organizacional planteada por el artículo 2 del Decreto 016 de 2014, que dispone el establecimiento de direcciones y subdirecciones especializadas en la Fiscalía General de la Nación, necesarias para el cabal cumplimiento de sus funciones, lo que se junta con razones de necesidad y conveniencia para la prestación de un mejor servicio.

5. Las funciones de policía judicial ejercidas por distintos órganos del Estado

La Ley 906 de 2004 *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*, modificado por el artículo 49 de la Ley 1142 de 2007, define expresamente en el inciso tercero del artículo 200, lo que deba entenderse por policía judicial:

“Por policía judicial se entiende 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.”

5.1. El tema de la policía judicial y las labores de dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, fueron tempranamente abordados por la Corte Constitucional. Así en la clásica Sentencia C-024 de 1994, a propósito de la lectura del artículo 218 de la Constitución, relacionado con la Policía Nacional, la Corte afirmó que el concepto de Policía es multívoco y que tiene al menos cuatro significaciones diversas en el régimen constitucional colombiano¹¹:

- i. El poder, la función y la actividad de policía administrativa, que están relacionadas con la formas de la actividad del Estado, vinculadas a la preservación y restablecimiento del orden públicos.
- ii. Las autoridades administrativas de policía, que son las encargadas de desarrollar el poder, la función y la actividad de policía a la que se hizo referencia en el punto anterior.
- iii. La Policía Nacional, definida por el artículo 218 como un cuerpo civil armado.
- iv. La policía judicial, relacionada con el conjunto de autoridades que colaboran y apoyan a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos.

Precisando luego el concepto y la institución de la siguiente manera: *“Encontramos así la noción de Policía Judicial como el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes. No se trata de dos especies de un género común, sino que la Policía Judicial es una denominación que se emplea para aludir a las fuerzas de policía en cuanto dirigen su actividad para preparar la función represiva de los funcionarios judiciales (fiscales y jueces de la República). Por eso, la concepción moderna de la Policía judicial es la de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces.”*¹²

¹¹ Sentencia C-024 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero, consideración jurídica No. 4.1.

¹² Sentencia C-024 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero, consideración jurídica No. 4.1.

5.1.1. La doble naturaleza orgánica y funcional de la policía judicial sería retomada por otras sentencias, entre las que cabe destacar la Sentencia C-404 de 2003, en la que la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 80 de la Ley 488 de 1998; de algunos literales de los artículos 18, 19, 22, 23, 32 del Decreto ley 1071 de 1999 y del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, normas estas relacionadas con el ejercicio de funciones de policía judicial por parte de autoridades de policía fiscal y aduanera.

En dicho fallo se reiteró que el concepto de Policía tiene al menos cuatro significaciones en el régimen constitucional colombiano, en tanto actividades ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público como son el poder, la función y la actividad de policía administrativa, refiriendo también el elemento orgánico, es decir, el conjunto de autoridades encargadas de desarrollar esa forma de actividad.

Adicionalmente y en lo que se refiere a la especificidad de las labores, se precisó que las funciones de policía judicial sólo pueden ser desempeñadas “por quienes estén específicamente capacitados para ese efecto, es decir, quienes constituyan dentro de las entidades respectivas un cuerpo especial, el de ‘policía judicial’, bajo la coordinación y dirección de la Fiscalía General de la Nación en los casos de investigaciones penales”¹³.

5.1.2. Tras la vigencia del Acto Legislativo 2 de 2003 y la expedición de la Ley 906 de 2004, debe ser referida la Sentencia C-594 de 2014 que evaluó la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 1453 de 2011, que modificara el artículo 235 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Allí se señaló que la interceptación de comunicaciones puede ser realizada por las “*autoridades competentes*”.

La Corte declaró la exequibilidad del enunciado, al considerar que se trataba de una norma en blanco que podía ser complementada desde la interpretación sistemática, pues “Si bien el artículo 52 de la Ley 1453 de 2011 no determina específicamente cuáles son las autoridades encargadas de realizar la operación técnica de la interceptación de comunicaciones, el artículo 46 de la Ley 938 de 2004 señala que dicha competencia recae en las autoridades de policía judicial, las cuales son definidas en los artículos 201, 202 y 203 de la Ley 906 de 2004”¹⁴.

En lo que tuvo que ver con las funciones de policía judicial, la Corte reiteró que en el ordenamiento jurídico colombiano la policía judicial

¹³ Sentencia C-404 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis

¹⁴ Sentencia C- 594 de 2014 M.P. Jorge Pretelt Chaljub, consideración jurídica No. 3.7.1.

tiene dos acepciones diferentes y relacionadas entre sí, la orgánica y la funcional, precisando que la concepción moderna de la policía judicial la entiende como un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces, bajo la dirección, coordinación y responsabilidad funcional de la Fiscalía General de la Nación¹⁵.

5.2. Clasificación de las funciones de policía judicial y de los órganos que las ejercen

Las funciones de policía judicial han sido clasificadas de diversas maneras y bajo diversos criterios. De este modo en cuanto a su duración se puede hablar de funciones permanentes y funciones transitorias de policía judicial; y en cuanto a su origen puede hablarse de funciones de policía judicial asignadas por la Constitución Política, asignadas por la ley y asignadas por delegación de la Fiscalía General de la Nación. Como se verá más adelante, esta clasificación resulta útil para el análisis que posteriormente se realizará en relación con la autonomía e independencia que pueden tener los órganos de control y demás entidades del Estado que cumplan funciones de policía judicial. Combinando ambos criterios se tiene entonces:

5.2.1. Funciones permanentes de policía judicial asignadas por la Constitución Política

La Constitución Política ha dispuesto dos escenarios de ejercicio permanente de la función de policía judicial, siendo estos: la jurisdicción penal ordinaria a través de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, que son entidades por medio de las cuales el Estado ejerce su poder sancionatorio, lo que implica el ejercicio de labores investigativas. En tanto que se trata del ejercicio del poder sancionatorio, el ejercicio de estas competencias tiene incidencia en el respeto y garantía de derechos fundamentales como el debido proceso, libertad personal, la intimidad, al habeas data y otros que resultan concurrentes.

En algún momento la función de policía judicial fue constitucionalmente asignada a la jurisdicción penal militar por medio del Acto Legislativo 2 de 2012, el que fue declarado inexecutable por medio de la Sentencia C-

¹⁵ Sentencia C-594 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, consideración jurídica No. 3.1.7.1.2.

740 de 2013¹⁶, de modo tal que en la actualidad la función de policía judicial ante esa jurisdicción es de orden legal y no constitucional.

5.2.1.1. La policía judicial en la jurisdicción penal ordinaria a través de la Fiscalía General de la Nación.

Esta competencia fue asignada a la Fiscalía General de la Nación por el numeral 8 del artículo 250 de la Constitución, tal y como fue modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 3 de 2002, en el que se establece:

“Artículo 250. (...)

En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:

8. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.”

De acuerdo con este enunciado, las tareas de dirección y coordinación de la policía judicial a cargo de la Fiscalía, surgen de la Constitución y se desarrollan respecto de funciones que tienen que ver con la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia de infracciones penales, como lo indica el artículo 250 de la Constitución.

5.2.1.2. La policía judicial a través de la Procuraduría General de la Nación.

La norma de referencia aquí es el artículo 277 de la Constitución, que establece las funciones que puede ejercer el Procurador General de la Nación, directamente o por medio de sus delegados y agentes. El inciso final de ese artículo contiene el siguiente enunciado:

“Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.”

Como se desprende de la norma referenciada, las actividades de policía judicial que desarrolla la Procuraduría General de la Nación deben estar

¹⁶ Sentencia C-740 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

relacionadas con su misionalidad, es decir, con el ejercicio del poder disciplinario. En sentido contrario, la Constitución no le permite a la Procuraduría ejercer funciones de policía judicial para adelantar investigaciones distintas a las de naturaleza disciplinaria.

5.2.1.3. La policía judicial en la jurisdicción penal militar, actualmente suprimida en el plano constitucional y remitida al plano legal.

El artículo 221 de la Carta Política es una de las normas más modificadas de la Constitución, habiendo sido reformada en tres ocasiones por medio del Acto Legislativo 2 de 1995, el Acto Legislativo 2 de 2012 y el Acto Legislativo 1 de 2015.

La cuestión es que en vigencia del Acto Legislativo 2 de 2012, se constitucionalizó el ejercicio de policía judicial en la jurisdicción penal militar. Para el efecto el inciso cuarto del artículo 221 de la Constitución estableció en su momento que:

“Si en desarrollo de una acción, operación o procedimiento de la Fuerza Pública, ocurre alguna conducta que pueda ser punible y exista duda sobre la competencia de la Justicia Penal Militar, excepcionalmente podrá intervenir una comisión técnica de coordinación integrada por representantes de la jurisdicción penal militar y de la jurisdicción penal ordinaria, apoyada por sus respectivos órganos de policía judicial. La ley estatutaria regulará la composición y funcionamiento de esta comisión, la forma en que será apoyada por los órganos de policía judicial de las jurisdicciones ordinarias y penal militar y los plazos que deberá cumplir.”

Como se dijo, esta norma fue declarada inexecutable por la Sentencia C-740 de 2013, pasando la función de policía judicial de la jurisdicción penal militar al ámbito legal, por medio de la Ley 1765 de 2015.

5.2.2. Funciones permanentes de policía judicial asignadas por la ley

Dentro de la clasificación propuesta se encuentran en segundo lugar, las entidades del Estado que tienen funciones permanentes de policía judicial asignadas por medio de la ley, con el fin de dotarlas de los instrumentos y herramientas necesarias para el ejercicio de sus funciones y para colaborar en la persecución de conductas punibles.

5.2.2.1. En el plano penal la norma de referencia es el artículo 202 del Código de Procedimiento Penal, de acuerdo con el cual, ejercen

funciones permanentes de policía judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, siete instituciones y sujetos:

- i. La Procuraduría General de la Nación
- ii. La Contraloría General de la República
- iii. Las autoridades de tránsito
- iv. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control
- v. Los directores nacional y regional del INPEC, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia
- vi. Los alcaldes
- vii. Los inspectores de policía

Adicionalmente el Parágrafo del mismo artículo establece una regla muy importante al señalar que *“Los directores de esas entidades, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes”*, lo que indica que la dirección y coordinación de dicha actividad estará bajo la dirección de la Fiscalía.

5.2.2.2. En el caso de la Contraloría General de la República y de los procesos de responsabilidad fiscal, el artículo 10 de la Ley 610 de 2000 dispone que *“Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial”* y que para el efecto ejercerán las siguientes funciones: Coordinar sus actuaciones con las de la Fiscalía General de la Nación (i); adelantar indagaciones preliminares por hechos relacionados contra los intereses patrimoniales del Estado (ii); solicitar información en procura de datos que interesen para la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones o investigaciones en trámite (iii); y denunciar bienes de los presuntos responsables ante las autoridades judiciales, para que se tomen las medidas cautelares correspondientes (iv).

5.2.2.3. En relación con el INPEC, la norma de referencia es el artículo 41 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 6 del Decreto 2636 de 2014, que establece el ejercicio de la función de policía judicial, con remisión expresa a las normas de procedimiento penal: *“Los Directores General, Regional y de establecimientos de reclusión del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, tendrán funciones de Policía Judicial para la investigación de delitos que se cometan al interior de los establecimientos de reclusión, en los términos del Código de Procedimiento Penal hasta que la Fiscalía General de la Nación asuma el conocimiento.”*

5.2.2.4. La totalidad de las normas legales relacionadas con el ejercicio de la función de policía judicial, remiten al Código de Procedimiento Penal. Dentro de esta perspectiva la Corte se preguntó en su momento, acerca del tipo de relación existente entre la Fiscalía General de la Nación, de un lado, y la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, del otro, a propósito del ejercicio de la función de policía judicial. La Corte dio respuesta al asunto en la Sentencia C-150 de 1993, que evaluó la constitucionalidad de los artículos 310 y 312 del Decreto 2700 de 1991, que era el Código de Procedimiento Penal por entonces vigente, que definían quienes desarrollan funciones permanentes de policía judicial (entre ellos la Procuraduría y la Contraloría), como lo hace en la actualidad el artículo 202 de la Ley 906 de 2004. En dicho precedente se dijo:

“k) Las Funciones de la Policía Judicial.

En cuanto hace a lo dispuesto por los artículos 310 y parágrafo y 312 del C. P. P. en las partes acusadas, que atribuyen competencias y funciones permanentes a las unidades de policía judicial, esta Corporación tampoco encuentra reparo de constitucionalidad y, por el contrario, observa que aquellas se ajustan a las previsiones de ésta, especialmente en lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Nacional, que establece el principio de la separación de los órganos y ramas del poder público, pero impone el deber de la colaboración armónica para la realización de los fines del Estado.

La noción de policía judicial comprende específicamente la capacidad de cumplir funciones enderezadas a satisfacer las necesidades instrumentales y técnicas de la actividad de los funcionarios judiciales, quienes por distintas razones, que corresponden a la naturaleza de su investidura y de su labor, no las pueden atender directamente. En este sentido se trata de determinar que autoridades como la Policía Judicial de la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad, la Procuraduría y Contraloría General de la Nación, las autoridades de tránsito en asuntos de su competencia, los Alcaldes e Inspectores de Policía, el Cuerpo Técnico de la Fiscalía General de la Nación, todos los servidores que integran las unidades de Fiscalía y los miembros de la Policía Nacional en los territorios en donde no haya policía judicial especializada, pueden colaborar bajo la coordinación de la Fiscalía General de la Nación y de sus delegados, en el adelantamiento de las

funciones correspondientes a aquella noción.”¹⁷ (subrayado fuera de texto)

De este modo ha entendido la Corte, que el ejercicio de las competencias de policía judicial que la ley otorga a otros órganos constitucionales como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, debe entenderse desde el concepto de colaboración armónica entre las ramas del poder, pero bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación. Por lo mismo se trata de competencias subordinadas a las directrices del ente acusador.

Alrededor de este último punto debe precisarse desde ya, que las funciones de *dirección y coordinación* de las funciones de policía judicial, constitucional y legalmente adscritas a la Fiscalía General de la Nación, están circunscritas al ejercicio de la acción penal y a la realización de las investigaciones que revistan las características de delito, conforme lo previene el artículo 250 de la Constitución.

5.2.3. Funciones de policía judicial ejercidas transitoriamente por otros entes públicos

El numeral 5 del artículo 251 de la Constitución establece la posibilidad de trasladar transitoriamente la función de policía judicial a otros entes públicos. Para el efecto previó dentro de las funciones especiales del Fiscal General de la Nación la de *“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”*. Esta misma prerrogativa será fijada en el artículo 203 del Código de Procedimiento Penal, así:

“Artículo 203. Órganos que ejercen transitoriamente funciones de policía judicial. Ejercen funciones de policía judicial, de manera transitoria, los entes públicos que, por resolución del Fiscal General de la Nación, hayan sido autorizados para ello. Estos deberán actuar conforme con las autorizaciones otorgadas y en los asuntos que hayan sido señalados en la respectiva resolución”.

En estos eventos la función de policía judicial es asignada mediante acto administrativo expedido por el Fiscal General de la Nación, por un periodo delimitado y para adelantar labores investigativas concretas,

¹⁷ Sentencia C-150 de 1993 M.,P. Fabio Morón Díaz, consideración jurídica k)

como una gestión de colaboración con la investigación de conductas penales que adelanta ante acusador, siempre bajo la dirección, coordinación y vigilancia de la Fiscalía General de la Nación, conforme a lo señalado en el artículo 251 de la Constitución.

6. Alcance de la competencia de la Fiscalía General de la Nación en relación con quienes cumplen funciones de policía Judicial

El sometimiento del ejercicio de las funciones de policía judicial ejercidas por cualquier autoridad pública a la dirección, coordinación y control de la Fiscalía General de la Nación, está presente en el nacimiento mismo de la Constitución de 1991, en el texto de la Carta Política, en las normas legales (entre las que vale destacar la Ley 137 de 1996, Estatutaria de la administración de justicia) y se mantiene en la jurisprudencia uniforme de la Corte Constitucional¹⁸.

6.1. En la Asamblea Nacional Constituyente el asunto fue planteado 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 dirección 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”¹⁹.

6.2. Las tareas de dirección y coordinación de las funciones de policía judicial asignadas a la Fiscalía General de la Nación, también fueron consignadas en el artículo 33 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de administración de justicia, que dentro del capítulo II relativo a la investigación y acusación de los delitos por la Fiscalía General dispuso:

¹⁸ A modo de simple enunciación pueden ser referidas las sentencias C-150 de 1993 M.P. Fabio Morón Díaz, C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-404 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-594 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁹ Gaceta Constitucional No. 51, abril 16 de 1991, página 16

“Artículo 33. Dirección, coordinación y control de las funciones de policía judicial. 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 manera permanente, especial o transitoria directamente o por conducto de los organismos que ésta señale.

La omisión en el cumplimiento de las órdenes, directrices, orientaciones y términos que imparta la Fiscalía para el cumplimiento de las funciones de policía judicial, constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, penal y civil del infractor.

El Fiscal General de la Nación, bajo su responsabilidad, separará en forma inmediata de las funciones de policía judicial al servidor público que omita el cumplimiento de tales órdenes, directrices, orientaciones y términos. Si tal servidor no es funcionario o empleado de la Fiscalía, el Fiscal que dirija la investigación lo pondrá a disposición de su nominador quien iniciará el proceso disciplinario correspondiente, sin perjuicio de las demás investigaciones a que haya lugar.

PARÁGRAFO. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo la estructura y funciones de Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 277 de la Constitución Política.”

Al declarar exequible esta norma, la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 1996, sostuvo que: “De conformidad con las prescripciones contenidas en la Carta Política, el Estado ejerce el monopolio de la acción penal por conducto de la Fiscalía General de la Nación (Arts. 249 y s.s.). Para el debido desarrollo de esa responsabilidad, al ente acusador se le confía, entre otras, la misión de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que estén a cargo de la Policía Nacional o de los demás organismos que defina la ley (Art. 250-3 C.P.).”²⁰

²⁰ Sentencia C-370 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

6.3. Debe precisarse que la excepción contenida en el parágrafo del artículo 33, se refiere a las funciones de policía judicial que desarrolla la Procuraduría General de la Nación en virtud del artículo 277 de la Constitución, es decir, al ejercicio del poder disciplinario, y no a aquellas otras que ejerce como parte de las unidades de policía judicial que actúan dentro del proceso penal, conforme a lo señalado por el artículo 202 de la Ley 906 de 2004. En este último caso, las funciones que cumplan los servidores de la Procuraduría General de la Nación estarán sujetas a la coordinación y dirección de la Fiscalía General de la Nación, conforme lo manda el artículo 250 de la Constitución.

Como enunciado concurrente valga referir finalmente el contenido del artículo 117 de la Ley 906 de 2004, en el que se dispone que *“Los organismos que cumplan funciones de policía judicial actuarán bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, para lo cual 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”*, precisando en el inciso segundo, que la omisión en el cumplimiento de la dirección y la coordinación de la actividad de policía judicial dispuesta por los fiscales, constituye causal de mala conducta.

6.4. Al considerar todo lo anterior, así como el marco constitucional de las disposiciones demandadas y el contenido de los textos acusados, la Sala advierte que las funciones de dirección y coordinación demandadas, no son otra cosa que el desarrollo de la competencia atribuida a la Fiscalía General de Nación por el numeral 8 del artículo 250, de conformidad con la cual, en ejercicio de sus funciones, esta deberá *“Dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.”*

Siendo esto así, los cargos de la demanda no pueden prosperar, por cuanto la atribución de dirección y coordinación tiene origen en propia Constitución, norma superior que igualmente es el fundamento de la atribución legislativa de funciones de policía judicial a otras entidades, pero bajo la misma finalidad: la de apoyar la investigación de hechos que revistan las características de un delito a cargo de la Fiscalía General de la Nación, demarcando de esta manera el campo de aplicación de las normas demandadas, como lo es el ámbito penal.

En este punto es importante reiterar, que fuera del ámbito penal, la Constitución Política tan solo atribuye funciones de policía judicial a la Procuraduría General de la Nación, y que por lo mismo, las funciones de

policía judicial asignadas a otros órganos y sujetos (entre los que se encuentra la Contraloría General de la República) se originan en la ley y no en la Constitución.

6.5. Entendido así el alcance de las disposiciones legales demandadas, para la Corte Constitucional es claro que la autonomía e independencia de todas las entidades que cumplen funciones de policía judicial con fundamento en la habilitación legal y como apoyo a la justicia penal, no se quebranta en virtud de las competencias atribuidas al Fiscal General de la Nación, al Vicefiscal General de la Nación y a la Subdirección de Articulación Externa de Policías Judiciales por los artículos 4, 15 y 26 del Decreto ley 16 de 2014, en tanto que las tareas de dirección y coordinación de la policía judicial, así como el deber de atender a protocolos para la organización dictados desde la Fiscalía, solo se aplican a la gestión de apoyo en la investigación penal, sin que afecten la misión o las funciones propias de la Contraloría General de la República, del INPEC, de las autoridades de tránsito o de cualquier otra autoridad legalmente habilitada para cumplir funciones de policía judicial.

6.6. En el caso específico de la función de policía judicial que el artículo 277 de la Constitución le otorga a la Procuraduría General de la Nación, debe insistirse en que se trata de una atribución constitucional especial, dirigida a dotar de herramientas a esa entidad, para el adecuado cumplimiento de las funciones constitucionales de vigilancia de la conducta de quienes cumplen funciones públicas y de defensa de los derechos humanos. Se trata aquí del ejercicio de una atribución constitucional conexas a la misión específica del Ministerio Público, que por lo mismo, no está sometida a la labor de coordinación y dirección de la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, si la función de policía judicial se desarrolla no en virtud del ejercicio del poder disciplinario previsto por la norma constitucional, sino como parte de la gestión de apoyo en la investigación de conductas que revistan las características de un delito que adelante la Fiscalía General de la Nación, entonces esas actividades si estarán sometidas a la coordinación y dirección de que trata el artículo 250 numeral 8 de la Constitución, que desarrollan las disposiciones legales demandadas.

6.7. Dentro de la anterior perspectiva la Sala insiste en que las competencias de *dirección y coordinación* de las funciones de policía judicial, constitucional y legalmente adscritas a la Fiscalía General de la Nación, están circunscritas al ejercicio de la acción penal y a la realización de las investigaciones que revistan las características de delito, conforme lo previene el artículo 250 de la Constitución.

En sentido contrario, no le corresponde a la Fiscalía General dirigir y coordinar las funciones de policía judicial de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República o de cualquier otra autoridad pública a la que la ley le haya otorgado esa clase de funciones, cuando estas ejerzan dicha competencia en el plano de sus tareas o funciones específicas, como pueden serlo, el ejercicio de la función disciplinaria, el control fiscal o las funciones de vigilancia y control asignadas a órganos especializados de la administración.

Síntesis y conclusión

La demanda de los artículos 4 numerales 9 y 17; 15 numerales 14 y 15, y 26 del Decreto Ley 16 de 2014, por extralimitación de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente por medio de la Ley 1437 de 2011 no prospera. Las normas demandadas son constitucionales, en la medida que (i) son acordes con los límites materiales de la habilitación hecha por el Congreso de la República, y (ii) constituyen desarrollo de la función asignada al Fiscal General de la Nación por el numeral 8 del artículo 250 de la Constitución. Adicionalmente, la Sala no encuentra inconstitucional el hecho de crear o de reorganizar una dependencia específica como lo es la Subdirección de Articulación Externa de Policías Judiciales, para que contribuya al cumplimiento de las funciones asignadas al Fiscal y al Vicefiscal General de la Nación.

Tampoco advierte la Sala Plena que los textos legales demandados vulneren la autonomía e independencia de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación, pues las funciones de dirección y coordinación que se ejerzan desde la Fiscalía General de la Nación, se circunscriben al escenario de la acción penal y la investigación de los hechos que constituyan delito. En sentido contrario, el ejercicio de las funciones de policía judicial relacionadas con el control disciplinario (en el caso de la Procuraduría General de la Nación) o el control fiscal (en el caso de la Contraloría General de la República), será desplegado dentro de los márgenes de la autonomía funcional y técnica que la Constitución y la ley reconocen a cada una de estas entidades. En consecuencia, las disposiciones legales demandadas serán declaradas exequibles.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato expreso de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 4 numerales 9 y 17, 15 numerales 14 y 15 y 26 del Decreto Ley 16 de 2014, frente a los cargos examinados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada
Impedida

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado
Ausente con excusa

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General