

Sentencia C-873/03

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Ejercicio de función constituyente/NUEVO SISTEMA DE INVESTIGACION Y JUZGAMIENTO EN MATERIA PENAL-Categorías jurídicas utilizadas por el Congreso para instaurarlo

TEORIA JURIDICA-Existencia, validez y eficacia social/TEORIA REALISTA-Existencia de la norma/NORMA-Condiciones básicas de existencia

En primer lugar, la cuestión de la “existencia” de las normas dentro de un determinado sistema jurídico a menudo es equiparada por los juristas a la noción de “validez” o a la de “eficacia social”, dependiendo de la corriente teórica a la cual se adscriban. Mientras que los representantes de la tradición positivista, entre ellos Hans Kelsen, sostienen que la existencia de las normas se asimila a su validez, esto es, a su expedición por la autoridad competente a través de los procedimientos indicados por el ordenamiento, los pensadores de la tradición realista consideran que la existencia de las normas depende de su eficacia social, es decir, de su efectiva aplicación por parte de los funcionarios competentes –en especial los jueces- y por los miembros de la comunidad. Hay quienes asumen una posición intermedia, tales como G. H. von Wright, quien señala que la existencia de una norma requiere dos condiciones básicas: (1) haber sido dictada por una autoridad normativa con competencia para ello, – es decir, ser válida-, y (2) haber sido recibida cognoscitivamente por su destinatario, quien debe estar en condiciones de cumplir con lo que allí se le ordena – es decir, la norma debe tener la potencialidad de ser socialmente eficaz -. Otros teóricos consideran que la noción de “existencia” debe ser separada conceptualmente tanto de la idea de “validez” como de la noción de “eficacia”, puesto que (a) la asimilación de existencia y validez conduce a un regreso al infinito, ya que para ser válida/existente, cada norma dependería de la preexistencia de otra norma válida con cuyos requisitos habría de cumplir, y (b) la asimilación de existencia y eficacia conduce al absurdo de que para quienes conocen y cumplen la norma ésta existe, mientras que para quienes no la conocen o no la cumplen, resulta inexistente.

ESCUELA REALISTA-Noción de validez

CORRIENTE DEL PENSAMIENTO JURIDICO CONTEMPORANEO-Elementos constitutivos del concepto de derecho

TEORIA GENERAL DEL DERECHO-Validez como existencia específica de las normas jurídicas

TEORIA JURIDICA-Delimitación de conceptos de existencia, validez, eficacia, vigencia, aplicación e implementación de la norma

NORMA-Existencia

La “existencia” de una norma hace relación a su introducción al ordenamiento jurídico, es decir, a su ingreso normativo al sistema, una vez se han cumplido las condiciones y requisitos establecidos por el mismo ordenamiento para ello. Así, se predica la existencia de una ley ordinaria cuando el proyecto correspondiente, después de haber sido publicado oficialmente en tanto tal, ha sido aprobado en cuatro debates por el Congreso y ha recibido la sanción presidencial; a su vez, se afirma que un acto legislativo existe cuando ha surtido los ocho debates de rigor en las dos cámaras legislativas.

NORMA-Validez

La “validez” de una norma se refiere a su conformidad, tanto en los aspectos formales como en los sustanciales, con las normas superiores que rigen dentro del ordenamiento, sean éstas anteriores o posteriores a la norma en cuestión. Desde el punto de vista formal, algunos de los requisitos de validez de las normas se identifican con los requisitos necesarios para su existencia –por ejemplo, en el caso de las leyes ordinarias, el hecho de haber sido aprobadas en cuatro debates por el Congreso y haber recibido la sanción presidencial –; pero por regla general, las disposiciones que regulan la validez formal de las normas –legales u otras– establecen condiciones mucho más detalladas que éstas deben cumplir, relativas a la competencia del órgano que las dicta, y al procedimiento específico que se debe seguir para su expedición. Así, por ejemplo, la validez de las leyes ordinarias presupone que se hayan cumplido requisitos tales como la iniciación de su trámite en una determinada cámara legislativa, el transcurso de un determinado lapso de tiempo entre debates, su aprobación en menos de dos legislaturas, el cumplimiento de las normas sobre iniciativa legislativa o el respeto por la regla de unidad de materia. Adicionalmente, como se dijo, la validez hace relación al cumplimiento de ciertos requisitos sustanciales o de fondo impuestos por el ordenamiento; así, por ejemplo, una ley determinada no podrá desconocer los derechos fundamentales de las personas.

NORMA-Eficacia

La “eficacia” de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico; es el primero el que resulta relevante para efectos del asunto bajo revisión. El sentido jurídico de “eficacia” hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas.

NORMA-Vigencia

La “vigencia” se halla íntimamente ligada a la noción de “eficacia jurídica”, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro ordenamiento es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con las normas generales sobre el particular. El verbo “regir” es utilizado por las normas para hacer referencia a su vigencia, entendida en este sentido.

NORMA-Aplicación

La “aplicación” de las normas es el proceso a través del cual sus disposiciones son interpretadas y particularizadas frente a situaciones fácticas concretas por parte de los funcionarios competentes para ello, sean administrativos o judiciales. Así, se “aplica” una determinada norma cuando se le hace surtir efectos frente a una situación específica, desarrollando el contenido de sus mandatos en forma tal que produzca efectos jurídicos respecto de dicha situación en particular, determinando la resolución de un problema jurídico dado, o el desenlace de un determinado conflicto.

NORMA-Implementación

La “implementación” de una norma hace referencia al proceso por medio del cual la política que dicha norma articula jurídicamente es puesta en ejecución; se trata de una serie ordenada de pasos, tanto jurídicos como fácticos, predeterminados por la misma norma –o por aquellas que la desarrollen –, encaminados a lograr la materialización, en un determinado período de tiempo, de una política pública que la norma refleja. Por lo mismo, la noción de “implementación” tiene una dimensión jurídica, una dimensión material o fáctica y una dimensión temporal, cuyo contenido habrá de ser determinado por el Legislador. Analíticamente, una política pública primero es diseñada y luego es implementada. La articulación jurídica del diseño de la política conlleva que la implementación futura de ésta no sea sólo política sino también judicial.

POLITICA CRIMINAL-Concepto amplio

POLITICA PUBLICA EN MATERIA CRIMINAL-Diseño

POLITICA CRIMINAL-Medidas normativas que forman parte del concepto/NORMAS DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL-Elementos constitutivos de la política criminal

Entre las distintas medidas normativas que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, forman parte del concepto de “política criminal”, se encuentran: (a) las que definen los bienes jurídicos que se busca proteger por medio de las normas penales, a través de la tipificación de conductas delictivas, (b) las que establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos, (c) las que señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia, (d) las que consagran los mecanismos para la protección de las personas que intervienen en los procesos penales, (e) las que regulan la detención preventiva, o (f) las que señalan los términos de prescripción de la acción penal.

POLITICA CRIMINAL-Implementación

Una vez diseñada, la política criminal es implementada. Esta fase de la política pública comprende diferentes etapas, según las características y la jerarquía del instrumento jurídico en el que se haya articulado la política pública. Así, una política criminal plasmada en sus rasgos generales en una reforma constitucional es implementada mediante leyes de desarrollo, capacitación de funcionarios responsables de su ejecución, provisión de la

infraestructura física y técnica para ponerla en práctica, apropiación de recursos públicos para financiar todo lo anterior, en fin.

ACTO LEGISLATIVO-Parte integrante del proceso de diseño y adopción de políticas públicas en materia criminal

SISTEMA ACUSATORIO-Reforma constitucional

ACTO LEGISLATIVO-Administración de justicia por particulares como jurados en causas criminales

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Ejercicio de la acción penal/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Funciones

ACTO LEGISLATIVO-Modificación de las funciones propias de la Fiscalía General de la Nación/ACTO LEGISLATIVO-Categorías jurídicas de las funciones de la Fiscalía General de la Nación

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Solicitud de medidas de aseguramiento al juez que ejerza funciones de control de las garantías para asegurar comparecencia de los imputados al proceso

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Excepcionalmente podrá imponer medida restrictiva de la libertad

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Imposición medidas de aseguramiento

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Aseguramiento de elementos materiales probatorios

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Acusación de presuntos infractores del ordenamiento penal

JUEZ PENAL DE CONOCIMIENTO-Función de decidir sobre preclusión de la investigación

JUEZ PENAL DE CONOCIMIENTO-Función de adoptar medidas para el restablecimiento del derecho e indemnización de perjuicios ocasionados por el delito

PROCESO PENAL-Contexto jurídico de las relaciones jurídico sociales

PROCESO PENAL-Fuentes de derecho aplicables

PROCESO PENAL-Principios fundamentales que lo rigen

PROCESO PENAL-Status de órganos estatales que intervienen

PROCESO PENAL-Intervinientes en la relación jurídica

ACTO LEGISLATIVO-Modificación rasgos estructurales del procedimiento penal

PROCESO PENAL-Etapas del procedimiento

PROCESO PENAL-Poderes atribuidos a intervinientes

PROCESO PENAL-Poder de señalamiento de posible comisión de infracción/PROCESO PENAL-Poder de investigación

PROCESO PENAL-Poder de disposición del proceso/PROCESO PENAL-Poder de decisión

SISTEMA ACUSATORIO-Concepto/SISTEMA ACUSATORIO-Parte integrante de acto legislativo/ACTO LEGISLATIVO-Etapas de materialización del nuevo sistema acusatorio

ACTO LEGISLATIVO DE SISTEMA ACUSATORIO-Vigencia

ACTO LEGISLATIVO DE SISTEMA ACUSATORIO-Viabilidad para interpretar y aplicar normas constitucionales expedidas con anterioridad

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Integración/FISCAL GENERAL DE LA NACION-Calidades para ser elegido/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Forma parte de la rama judicial y goza de autonomía administrativa y presupuestal

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Determinación legal de estructura, composición y esquema de funcionamiento

Es precisamente la ley la que está llamada a determinar la estructura, la composición y el esquema de funcionamiento de la Fiscalía, determinando cuáles funcionarios de dicha

entidad ejercen funciones judiciales y cuáles ejercen funciones administrativas, siempre y cuando con ello no lesione los dictados del Constituyente. Esta habilitación constitucional para que el Legislador establezca el diseño y el esquema de funcionamiento de la Fiscalía resulta confirmada por lo dispuesto en el artículo 253 de la Carta, de conformidad con el cual “la ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia”.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Potestad del legislador para establecer estructura y funciones a desarrollar/NORMA ACUSADA-Interpretación que no consulta su tenor literal

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Competencia del Fiscal General de la Nación y sus delegados en todo el territorio nacional no contraría la Constitución

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Indeterminación en ejercicio de funciones jurisdiccionales y administrativas/LEGISLADOR-Creación legal de cargos en la Fiscalía General de la Nación

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Juzgamiento de funcionarios

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Ejercicio de funciones jurisdiccionales/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Le son aplicables los principios que rigen la administración de justicia

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Deber de independencia e imparcialidad de la función jurisdiccional

PRINCIPIO DE AUTONOMIA FUNCIONAL DEL JUEZ-Busca evitar que las decisiones judiciales sean resultado de mandatos o presiones

DEBIDO PROCESO E IGUALDAD DEL INVESTIGADO-Imparcialidad del Fiscal competente para preservar el derecho de defensa

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Poder general de dirección y orientación de actividades de la investigación penal

SISTEMA ACUSATORIO-Connotaciones especiales del principio de jerarquía

FISCALES DELEGADOS ESPECIALES-Determinación de funciones por el legislador

DIRECTOR NACIONAL DE FISCALIAS Y DIRECTOR SECCIONAL DE FISCALIAS-Ejercicio de funciones judiciales específicas/DIRECTOR NACIONAL DE FISCALIAS Y DIRECTOR SECCIONAL DE FISCALIAS-Determinación de funciones por el legislador

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Designación de Fiscales delegados especiales no implica modificación de competencias sino de funcionarios

FISCALES DELEGADOS ESPECIALES-No conlleva la legitimación legal de jueces Ad hoc o ex post facto/FISCALES DELEGADOS ESPECIALES-Desarrollo independiente, autónomo e imparcial de la investigación/FISCALES DELEGADOS ESPECIALES-Designación que conlleve el desplazamiento de otro fiscal debe ser motivado

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Reasignación de investigaciones y asunción personal de procesos

FISCALES DELEGADOS ESPECIALES-No son delegatarios/FISCALES DELEGADOS ESPECIALES-Designación por el Fiscal General de la Nación

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Libertad de configuración legislativa para establecer estructura y esquema de funcionamiento

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Asunción personal del conocimiento de determinada investigación

PRINCIPIO DE JERARQUIA EN FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Aplicación no debe afectar autonomía en decisiones de fiscales delegados especiales

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Función de dirigir y coordinar las funciones de la policía judicial/PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMIA-Ejercicio de funciones jurisdiccionales por el Fiscal en el desarrollo de los procesos a su cargo

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Seguimiento y evaluación de resultados de investigaciones penales

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Reasignación de procesos

POLITICA CRIMINAL DEL ESTADO-Atribuciones del Fiscal General de la Nación y directores de Fiscalía en desarrollo de la función investigativa

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Decreto de pruebas solicitadas por los sujetos procesales/DERECHO DE PETICION ANTE FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Deber de resolverlo respecto de la práctica de pruebas

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Facultad para desarrollar y reglamentar la estructura orgánica de la Fiscalía/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Determinación legal de estructura y funcionamiento

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Regulación ordinaria de estructura y funcionamiento

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Fundamento constitucional de la facultad de reglamentación

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Funciones indelegables

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Delegación en relación con funciones especiales

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Distribución de competencias entre autoridades

LEGISLADOR-Facultad de determinar competencias de las distintas autoridades en primera y segunda instancia

DIRECCION NACIONAL DE FISCALIAS-Doble instancia en actuaciones jurisdiccionales surtidas ante la Fiscalía General de la Nación

Referencia: expediente D-4504

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º (parcial), 2º (parcial), 3º (parcial), 5º (parcial), 6º (parcial), 10, 11 (parcial), 12 (parcial), 17 (parcial), 18 (parcial), 22, 30 (parcial), 31 (parcial), 32 (parcial), 39 (parcial) y 42 (parcial) del Decreto Ley 261 de 2000, “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”, y 75 (parcial), 112 (parcial), 115 (parcial) y 116 de la Ley 600 de 2000, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Actor: Edgar Saavedra Rojas

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Edgar Saavedra Rojas presentó demanda contra los artículos 1º (parcial), 2º (parcial), 3º (parcial), 5º (parcial), 6º (parcial), 10, 11 (parcial), 12 (parcial), 17 (parcial), 18 (parcial), 22, 30 (parcial), 31 (parcial), 32 (parcial), 39 (parcial) y 42 (parcial) del Decreto Ley 261 de 2000, “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”, y 75 (parcial), 112 (parcial), 115 (parcial) y 116 de la Ley 600 de 2000, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Mediante auto del día diecinueve (19) de marzo de dos mil tres (2003), el Magistrado Sustanciador¹ rechazó la demanda contra el artículo 39 del Decreto Ley 261 de 2000, ya que éste fue declarado inexecutable por medio de la sentencia C-1374 de 20002, la cual había hecho tránsito a cosa juzgada constitucional; la demanda contra las demás disposiciones acusadas fue admitida.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS, CARGOS FORMULADOS POR EL ACTOR, Y ARGUMENTOS DE LOS INTERVINIENTES.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 43.903 del 22 de febrero de 2000 –para el Decreto 261 de 2000, “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”-, y 44.097 del 24 de julio de 2000 –para la Ley 600 de 2000, Código de Procedimiento Penal -, subrayando las expresiones acusadas, y señalando a continuación los cargos formulados por el actor en contra de cada una de ellas. Los argumentos de los ciudadanos y autoridades intervinientes, por no referirse específicamente a cada una de las normas demandadas, se reseñarán en un acápite separado.

1. Artículo 1º del Decreto Ley 261 de 2000

1.1. Norma acusada

“ARTICULO 1º. INTEGRACION Y COMPETENCIA. La Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal, sin perjuicio del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República. Está integrada por el Fiscal General de la Nación quien la dirige, el Vicefiscal General de la Nación, los Fiscales Delegados y empleados de la Fiscalía. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio Nacional.

Son delegados del Fiscal General de la Nación:

El Vicefiscal General de la Nación

El Director Nacional de Fiscalías

Los Directores Seccionales de Fiscalías

Los Fiscales de las Unidades de Fiscalías

Los Fiscales Delegados Especiales.”

1.2. Cargos formulados por el actor

El demandante señala que el artículo 1º del Decreto Ley 261 de 2000 está mal redactado, porque mezcla en una sola norma los funcionarios judiciales y los administrativos de la Fiscalía: “Como demostración fehaciente de lo que se afirma, basta comprobar el primer

artículo de la ley que arranca anunciando que la Fiscalía hace parte de la rama judicial, pero de manera inmediata establece que tiene autonomía administrativa y presupuestal, sin perjuicio del control ejercido por la Contraloría. Allí se confunden en un solo párrafo la estructura judicial con la administrativa”.

Afirma, acto seguido, que la inclusión del Vicefiscal dentro del artículo acusado es inconstitucional: “...se incluye un cargo inexistente: el de Vicefiscal, mismo que no puede existir desde el punto de vista jurisdiccional, esto es, si a un funcionario administrativo o a un funcionario que cumpla funciones de asesoría se lo denomina Vicefiscal, ello en principio no generaría problema, pero si se trata de un funcionario que cumple funciones jurisdiccionales la creación no puede dejarse a la liberalidad del ejecutivo o del Fiscal General de la Nación, pues para ello debe existir un expreso referente constitucional que lo permita, y en nuestra Carta Política no existe”.

Continúa explicando que, de conformidad con el artículo 249 de la Carta, la Fiscalía tiene un “sector” judicial y uno administrativo; el judicial lo integran el Fiscal General y los fiscales delegados, y el administrativo los demás funcionarios que determine la ley. “Es claro que el sector judicial queda explícitamente creado por la Constitución cuando alude a los fiscales delegados, quedándole a la ley simplemente la determinación de cuáles deben ser esos fiscales delegados, dependiendo ello de los diversos niveles y grados de la estructura judicial. La determinación de la estructura administrativa queda deferida a la voluntad del legislador, pero es claro que desde la perspectiva constitucional es imposible que la ley pudiera crear cargos administrativos a los que se les señalasen funciones judiciales, porque de tal manera se estaría descomponiendo la estructura constitucional tripartita que nuestro constituyente determinó en la Carta Política del 91... Se observa entonces como una constante en el equivocado o intencional propósito de sumar naranjas con manzanas, sumatoria que desde los iniciales bancos escolares nos enseñaron no era posible, pero que al concretarse en éste engendro legislativo, crea pasajes oscuros y equívocos que propician la concreción de un poder descomunal para la Fiscalía y para el Fiscal General de la Nación.” Así, de acuerdo con el artículo 249 de la Constitución, los únicos delegados del Fiscal General son los fiscales en sus distintas categorías; pero “en la norma que ahora se demanda de manera confusamente intencional se precisa que el fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional, para luego determinar como sus delegados a funcionarios administrativos como lo son el director nacional y los directores seccionales de fiscalías, y un delegado

inexistente, el vicefiscal general de la nación”.

En cuanto a la parte del artículo que establece competencia en todo el territorio nacional para el Fiscal General y sus delegados, efectúa el siguiente razonamiento el actor: “Es una norma engañosa y tramposamente redactada, porque de inmediato trae a la memoria el texto constitucional llevando al intérprete al convencimiento que no se trata más que de una repetición de aquel texto superior. Y es cierto que en uno de los incisos finales del artículo 250 de la Carta se dice: ‘El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional’. Pero se trata de un texto que necesariamente hay que concordar con el artículo 249 que al determinar la integración de la Fiscalía establece que la conforman el Fiscal General y los fiscales delegados y se deja al imperio de la ley que establezca cuáles otros funcionarios la integran (los del sector administrativo)”. De conformidad con la Constitución, explica, los únicos delegados del Fiscal General son los Fiscales en los distintos ordenes de jerarquía. Pero en la norma se incluye entre los delegados del Fiscal General a funcionarios administrativos: el director nacional de fiscalías y los directores seccionales. Por lo tanto, “...surge de manera necesaria éste interrogante: para qué quieren tener competencia nacional tales funcionarios? Será posible que el director seccional de fiscalías de un determinado departamento pueda pretender tener competencia nacional? Es entendible que siendo el director nacional de fiscalías y los seccionales, funcionarios fundamentalmente administrativos puedan tener competencia nacional?” De acuerdo con su interpretación de la Constitución, cuando ésta regula lo relacionado con la rama judicial “no puede aludir a otra competencia que a la penal, y es por eso que cuando alude al juez natural, se lo menciona como juez competente (art. 29); cuando regula lo relacionado con la Fiscalía General de la Nación en el capítulo 6 del título VIII, solo puede estar aludiendo a sus funciones judiciales y es por ello que en el artículo 249 se la integra con el Fiscal General y los Fiscales Delegados y en concordancia con las normas precedentes es que en el artículo 250 se determina que el Fiscal General y Delegados tienen competencia en todo el territorio nacional; esa competencia nacional solo puede ser en materia penal y judicial y sólo es predicable del Fiscal General y de sus fiscales delegados, porque a tales funcionarios el artículo 249 circunscribe la potestad jurisdiccional de la Fiscalía.” Por lo mismo, solicita que se profiera un fallo de constitucionalidad condicionada, “porque la misma en cuanto hace relación con los fiscales delegados la norma es acorde con el texto de la Carta; pero la norma cuando alude a funcionarios administrativos, la misma es claramente contraria a la Ley Fundamental”.

Por otra parte, resalta el actor que también entre los delegados del Fiscal General el artículo menciona a los “fiscales delegados especiales”; pero éstos no existen en la Constitución. En el art. 17-3 del Decreto Ley, también demandado, se dice que el Fiscal puede designar al vicesfiscal, al director nacional de fiscalías, a los directores seccionales y a los fiscales en general, como fiscales delegados especiales cuando la necesidad del servicio lo exija o la gravedad o complejidad del asunto lo requieran. “Mírese las graves consecuencias de sumar naranjas con manzanas, siendo que la Carta Política sólo determina como delegados del Fiscal General a los fiscales en sus diversas jerarquías, aquí se consagra la grave posibilidad de que funcionarios administrativos como lo son el Director Nacional de fiscalías, los directores seccionales y un cargo inexistente desde la perspectiva constitucional, que puedan ser designados como fiscales especiales”.

En este mismo orden de ideas, indica que según la jurisprudencia constitucional, la autonomía administrativa y presupuestal otorgada a la Fiscalía General de la Nación no cobija ciertas materias que tienen reserva de ley, y por tanto no pueden ser reglamentadas mediante actos administrativos; entre ellas, tiene reserva de ley la regulación de competencias judiciales. En las otras normas demandadas se citan varios casos en que el Fiscal General o el Director nacional de Fiscalías mediante resoluciones administrativas desconocen la competencia establecida en la ley procesal y le asignan a fiscales especiales incompetentes el conocimiento de determinados procesos. Así, “la existencia de fiscales especiales constituye una clara vulneración del principio del juez previamente determinado por la ley, que nos lleva de manera necesaria al juez ad hoc o al juez ex post facto, que por las directrices o insinuaciones que pueden acompañar la designación implica fatídicamente un seguro desconocimiento de trascendentales principios integradores del juez natural: su independencia y su imparcialidad”. Por lo mismo, se violan los artículos 4, 113, 189, 235, 249, 29, 228 y 230 de la Constitución, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

“Con fundamento en las motivaciones precedentes -concluye- solicitamos que se declare la inconstitucionalidad de los apartes destacados, pudiendo ser una constitucionalidad condicionada en relación con la competencia nacional del Fiscal General y de sus fiscales delegados, porque por ninguna circunstancia, gravedad o complejidad de la misma, dicha competencia puede comprender a los funcionarios administrativos como lo son el director nacional de fiscalías y los directores seccionales, ni cargos inexistentes como lo es el de

vicefiscal general”.

2. Artículo 2 del Decreto Ley 261 de 2000

2.1. Norma demandada

“ARTICULO 2º. EJERCICIO DE LA FUNCION JURISDICCIONAL. El Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal General de la Nación y los Fiscales Delegados ante las distintas jerarquías del orden penal, ejercen las funciones jurisdiccionales que determine la ley.”

2.2. Cargos formulados por el actor

El actor considera que el aparte demandado del artículo 2º del Decreto Ley 261 de 2000 viola la Constitución, por las razones señaladas en el acápite anterior, a saber, el hecho de que el Vicefiscal General de la Nación no fue previsto en la Carta Política como uno de los funcionarios de la Fiscalía que administran justicia.

3. Artículo 3º del Decreto Ley 261 de 2000

3.1. Norma demandada

“ARTICULO 3º. FUNCION BASICA. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio, mediante denuncia o querrela, por petición del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo o por informe de servidor público, investigar los delitos, declarar precluídas las investigaciones realizadas, calificar mediante acusación o preclusión y sustentar la acusación de los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, excepto los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

En cumplimiento de esta función, corresponde a la Fiscalía General de la Nación:

1. Asegurar la comparecencia al proceso de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento.
2. Si fuere del caso, tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.

3. Dirigir y coordinar las funciones de Policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional, demás organismos previstos en la ley y los restantes entes públicos a los cuales de manera transitoria el Fiscal les haya atribuido tales funciones.

4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.

5. Cumplir las demás funciones que le establezca la ley.

PARAGRAFO. La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asistan. En consecuencia, no podrá negarse a responder sus alegatos y peticiones ni a decretar aquellas pruebas que solicite para su defensa, salvo en los casos previstos en la ley.”

3.2. Cargos formulados por el actor

Para el actor, el aparte demandado, al introducir una excepción al deber de los fiscales y jueces de responder a los argumentos que presenten los sujetos procesales, en particular a los formulados por la defensa, y a decretar las pruebas que éstos soliciten cuando éstas sean pertinentes y conducentes, viola el derecho de defensa protegido por la Constitución, estableciendo salvedades que ésta no consagra. “Por ser los derechos de defensa, de probar y de contradicción probatoria, de rango constitucional no puede deferirse a la ley la posibilidad para que los limite o coarte...”. Por ello, la disposición acusada vulnera los tratados internacionales que consagran el derecho de defensa, el derecho de probar y el de contradicción probatoria. “Esta desconcertante norma vendría a legalizar y entronizar desde el punto de vista positivo, una lamentable e ilegal costumbre de los funcionarios judiciales de no dar respuesta a los alegatos de las partes...Es entonces una conclusión incontrovertible que el derecho de contradicción no puede tener restricciones en el ámbito del proceso penal y toda prueba aportada, allegada o practicada en su interior regular, oportuna y legalmente debe ser valorada so pena de conculcación de este constitucional derecho; de la misma manera que toda prueba que solicitada o aportada siendo pertinente y conducente no puede negarse su práctica, so pena de vulnerar los derechos constitucionales de contradicción probatoria, defensa y debido proceso” Así mismo, señala que con la norma acusada se viola la obligación constitucional de motivar las sentencias judiciales, así como el derecho de acceso a la justicia.

4. Artículo 5º del Decreto Ley 261 de 2000 y Artículo 116 de la Ley 600 de 2000.

4.1. Normas demandadas

Decreto Ley 261 de 2000, Artículo 5º: “Para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, la Fiscalía General de la Nación tiene la siguiente estructura:

1. Estructura Interna

1.1. Despacho del Fiscal General

1.1.1. Dirección de Asuntos Internacionales

1.1.2. Oficina de Planeación

1.2. Despacho del Vicefiscal General

1.2.1. Oficina de Protección y Asistencia

1.2.2. Centro de Información sobre Actividades Delictivas, CISAD

1.2.3. Oficina de Divulgación y Prensa

1.3. Despacho del Secretario General

1.3.1. Oficina de Control Interno

1.3.2. Oficina de Personal

1.3.3. Oficina de Veeduría, Quejas y Reclamos

1.4. Dirección Nacional de Fiscalías

1.4.1. Direcciones Seccionales de Fiscalías

1.4.2. Unidades Delegadas de Fiscalías

1.5. Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación

1.5.1. Direcciones Seccionales del Cuerpo Técnico de Investigación

1.5.2. Escuela de Investigación Criminal y de Ciencias Forenses

1.6. Dirección Nacional Administrativa y Financiera

1.6.1. Direcciones Seccionales Administrativas y Financieras.

2. Entidades Adscritas.

2.1. Establecimiento Público

2.1.1. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

PARAGRAFO. La estructura podrá ser desarrollada por el Fiscal General de la Nación, para lograr un equilibrio racional de los recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos en las diferentes áreas. Para ello se tendrá en cuenta entre otros principios, el de racionalización del gasto, eficiencia y fortalecimiento de la gestión administrativa y judicial y el mejoramiento en la prestación del servicio.”

Ley 600 de 2000, Artículo 116: “VICEFISCAL GENERAL DE LA NACION. Corresponde al Vicefiscal General de la Nación:

1. Reemplazar al Fiscal General de la Nación en casos de impedimento procesal o de recusación aceptada y en sus ausencias temporales o definitivas, en este último caso hasta cuando la autoridad nominadora efectúe la designación correspondiente.

2. Coordinar bajo la dirección del Fiscal General de la Nación, el intercambio de información y de pruebas sobre nacionales o extranjeros implicados en delitos cometidos en el exterior.

3. Actuar como fiscal delegado especial en aquellos procesos y trámites que directamente le asigne el Fiscal General de la Nación.

4. Las demás que el Fiscal General de la Nación le asigne.”

4.2. Cargos formulados por el actor

El actor considera que la regulación legal del Despacho del Vicefiscal General es

inconstitucional por las razones señaladas en los acápites precedentes, a saber, el hecho de que el artículo 249 de la Constitución no enumera expresamente a este funcionario entre los integrantes de la Fiscalía que pueden cumplir funciones judiciales.

5. Artículo 6 del Decreto Ley 261 de 2000 y artículos 112 y 115-2 de la Ley 600 de 2000.

5.1. Normas demandadas

Decreto Ley 261 de 2000, Artículo 6º: “Las funciones de la Fiscalía General se realizan a través de las Unidades Delegadas de Fiscalías, a nivel nacional, seccional y local, salvo que el Fiscal General o los Directores de Fiscalías destaquen un fiscal especial para casos particulares.”

Ley 600 de 2000, Artículo 112: “FISCALIA GENERAL DE LA NACION. Componen la Fiscalía General de la Nación el Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal General de la Nación, los fiscales delegados que éste designe para casos especiales y los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de distrito, los juzgados de circuito y los juzgados municipales.”

Ley 600 de 2000, Artículo 115: “FISCAL GENERAL DE LA NACION. Corresponde al Fiscal General de la Nación:

(...) 2. Cuando lo considere necesario, y en los casos excepcionales que requieran su atención directa, investigar, calificar y acusar, desplazando a cualquier fiscal delegado. Contra las decisiones que tome en desarrollo de la instrucción sólo procede el recurso de reposición.”

5.2. Cargos formulados por el actor

Señala el actor que las normas reseñadas, al admitir la posibilidad de que el Fiscal, los Directores de Fiscalía o el Vicefiscal General de la Nación puedan designar fiscales para casos particulares o desplazarlos del conocimiento de un proceso para asignárselo a otro, “vulneran el concepto constitucional del juez natural, particularmente los elementos de independencia, imparcialidad y juez previamente predeterminado por la ley”.

Explica que las normas aluden indistintamente, entre los diversos funcionarios de la Fiscalía

autorizados para cambiar la asignación de procesos, a funcionarios jurisdiccionales y administrativos; para el actor, estos últimos “no tienen capacidad ni competencia para tener ninguna ingerencia en la labor jurisdiccional que realizan los fiscales y mucho menos en la orientación que pueden dar a los procesos a ellos encargados o respecto a las decisiones que deben tomar”. Por ejemplo, el artículo 6º del Decreto Ley 261 de 2000 otorga al Fiscal General y a los Directores de Fiscalía la facultad de reasignar procesos, “y es bien sabido que estos últimos al ser funcionarios administrativos no pueden tener capacidad para reasignar los procesos que por reparto le hayan correspondido a un fiscal, porque ello supondría de manera necesaria que los mismos tuvieran conocimiento del proceso, que no estuviesen de acuerdo con la orientación que el fiscal respectivo le da al proceso, o que no esté de acuerdo con la decisión que vaya a tomar, porque aceptar tal situación es reconocer que los funcionarios administrativos de la Fiscalía en virtud de su alta jerarquía tienen competencia jurisdiccional para determinar el rumbo o la orientación de los procesos, por encima incluso de los fiscales responsables de los procesos...”.

En cualquier caso, señala que incluso la concesión de la facultad en cuestión al Fiscal General de la Nación constituye una violación de la garantía de legalidad del juez natural y de principio del juez predeterminado por la ley, que preservan la independencia e imparcialidad judicial, así como el principio de igualdad, ya que con éstos se busca evitar la posibilidad de jueces ad hoc o ex post facto, “que por ser designados cuando los hechos han sucedido y cuando se conocen no solo los hechos y sus circunstancias, sino también las víctimas o perjudicados y fundamentalmente los sindicatos, es claro que ésta designación a posteriori se presta para todo tipo de componendas, arbitrariedades y fundamentalmente para nombrar a un juez de bolsillo, porque con previas indicaciones sabe de antemano qué orientación debe darle al proceso o cómo debe resolverlo”. Explica que la posibilidad de que existan jueces ad hoc o ex post facto constituye un instrumento para que la Fiscalía se convierta en un medio de persecución de cualquier ciudadano.

En el mismo sentido, considera el demandante que con la facultad otorgada por el artículo 115-2 del Decreto Ley 261 de 2000 al Fiscal, en el sentido de que puede asumir el conocimiento, la instrucción y la acusación de procesos penales cuando lo considere conveniente, se viola principio de igualdad y se desconocen normas del debido proceso -tales como el principio del juez natural, es decir, el juez competente previamente determinado en la ley, independiente e imparcial -, y por lo mismo, los artículos 13, 29, 228 y

230 de la Constitución.

6. Artículo 10 del Decreto Ley 261 de 2000

6.1. Norma demandada

“ARTICULO 10. Los Fiscales Delegados actuarán siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General, sin perjuicio de la autonomía en sus decisiones judiciales.”

6.2. Cargos formulados por el actor

El actor señala que la Fiscalía fue estructurada en forma jerárquica por la Constitución de 1991, y que el Fiscal General es su máxima autoridad; pero que con ello no se puede desconocer la distinción entre el ejercicio de funciones administrativas por los funcionarios de la Fiscalía -ámbito limitado únicamente por la legalidad y la racionalidad de las órdenes impartidas -, y el ejercicio de funciones jurisdiccionales por los mismos -en relación con el cual se aplica el principio de autonomía e independencia de la administración de justicia -. Así, explica que en este último ámbito “a pesar de existir la misma jerarquía, los fiscales como jueces de la República que son, tienen entre sus características la independencia y por tanto en el ejercicio de sus funciones, bien en la actividad investigativa, bien en el momento de la toma de decisiones, son totalmente autónomos y en esas actuaciones ni siquiera el Fiscal General de la Nación tiene jerarquía constitucional ni legal para ordenarles en qué sentido deben orientar las investigaciones o cuáles las decisiones que deben tomar”. Por lo mismo, solicita que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo, en el sentido de que la expresión según la cual los fiscales actuarán en representación de la Fiscalía y bajo la dependencia jerárquica de sus superiores, únicamente cubre a los superiores jerárquicos en el ámbito judicial cuando esté de por medio la decisión de un recurso interpuesto.

7. Artículo 11 del Decreto Ley 261 de 2000

7.1. Norma demandada

“ARTICULO 11. Para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, corresponde al Fiscal General de la Nación, los Directores de Fiscalías y los Fiscales a quienes se les asigne la función de Jefes o Coordinadores de Unidad:

1. Dirimir los conflictos de competencia entre las Unidades de Fiscalías bajo su autoridad y las de sus inferiores jerárquicos en el ámbito de su competencia.
2. Dirimir los conflictos de competencia que se presenten entre el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación y los demás organismos que desempeñen funciones de Policía Judicial. El Fiscal Jefe o Coordinador de cada Unidad dirimirá de plano los conflictos que se presenten al respecto entre las diversas Unidades Investigativas de Policía Judicial.
3. Efectuar el seguimiento y evaluar los resultados de las investigaciones adelantadas por las distintas Unidades de Fiscalías y Fiscales y cambiar su asignación cuando lo estime necesario, en orden a una pronta y cumplida administración de justicia. Los Jefes o Coordinadores de Unidad sólo podrán cambiar la asignación previa delegación efectuada por el Fiscal General de la nación o los Directores de Fiscalías, respectivamente.
4. Ejercer la facultad disciplinaria en los términos establecidos en la ley.”

7.2. Cargos formulados por el actor

Explica el actor que, por la mezcla que se hace en la norma acusada de funcionarios administrativos y judiciales, se da lugar a que funcionarios puramente administrativos adquieran relevancia jerárquica sobre los funcionarios judiciales y por lo tanto puedan manipular la orientación de las investigaciones o las decisiones que en ellas se puedan tomar: “Se les asignan funciones jurisdiccionales porque es evidente que al darles competencia para hacer el seguimiento a los procesos y evaluar los resultados de las investigaciones adelantadas por los fiscales, tienen que tener conocimiento del proceso y entrar a calificar no sólo la orientación, eficiencia y validez de la investigación sino las decisiones que en ellos hubieran tomado o deban tomar los fiscales en cada proceso”. Con ello, no sólo se les confieren poderes jurisdiccionales sino que se les otorga jerarquía sobre los funcionarios jurisdiccionales, lo cual afecta la independencia, imparcialidad y competencia de los fiscales.

Asimismo, explica que la facultad de reasignación de procesos que confiere la norma lleva a la designación de jueces ad hoc y ex post facto.

8. Artículo 12 del Decreto Ley 261 de 2000

8.1. Norma demandada

“ARTICULO 12. Corresponde al Fiscal General de la Nación, a los Directores de Fiscalías, a los Fiscales a quienes se les asigne la función de Jefes o Coordinadores de Unidad y demás Fiscales Delegados, dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General, por otros cuerpos de Policía Judicial, establecidos por la Constitución o las leyes y por aquellos facultados temporalmente para el ejercicio de estas funciones.”

8.2. Cargos formulados por el actor

Para el actor, en la norma acusada se asignan funciones jurisdiccionales a los Directores de Fiscalía al confiárseles la dirección y coordinación de las investigaciones adelantadas por el CTI, con lo cual se configura una ingerencia indebida de funcionarios administrativos en la función de impartir justicia.

En cualquier caso, señala que esta atribución no se puede asignar ni siquiera al Fiscal General de la Nación ni a ningún superior jerárquico de los fiscales que conocen del proceso; la norma le confiere a quien dirija la Fiscalía un poder excesivo. “...no sólo es inconstitucional la dirección y coordinación de las investigaciones del CTI por parte de los directores de fiscalía, sino que como ya se adelantó, igualmente lo serían las actividades que en el mismo sentido ejercieran el Fiscal General de la Nación y los jefes o coordinadores de unidad, ya que éstos en su calidad de tales, sólo pueden realizar ciertas funciones administrativas relacionadas con el funcionamiento de la respectiva unidad, pero es claro que no podrían tener ingerencia en las investigaciones adelantadas por los Fiscales adscritos a las mismas, puesto que de esta manera se estaría vulnerando la independencia judicial...”

9. Artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000

9.1. Norma acusada

“ARTICULO 17. FUNCIONES. El Fiscal General de la Nación tiene la representación de la entidad frente a las autoridades de poder público así como frente a los particulares y además de las funciones especiales otorgadas por la Constitución Política, tiene las siguientes

funciones generales:

1. Expedir reglamentos, órdenes, circulares y los manuales de organización y procedimientos conducentes a la organización administrativa y al eficaz desempeño de las funciones de la Fiscalía General de la Nación.
2. Nombrar, remover y definir las situaciones administrativas de los servidores de la entidad.
3. Designar al Vicefiscal, al Director Nacional de Fiscalías, a los Directores Seccionales de Fiscalías y a los Fiscales de las Unidades como Fiscales Delegados Especiales cuando la necesidad del servicio lo exija o la gravedad o complejidad del asunto lo requiera.
4. Dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados.
5. Ser vocero y responsable por las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación ante los demás estamentos del Estado y de la sociedad.
7. Dirigir el intercambio de la información y pruebas sobre nacionales o extranjeros implicados en delitos cometidos en el exterior.
8. Expedir los manuales de procedimientos administrativos y de normas técnicas a que se deben someter los funcionarios de la Fiscalía General y de quienes cumplen funciones de Policía Judicial.
9. Reglamentar la recopilación de antecedentes penales al interior de la entidad.
10. Asignar la planta de personal a cada una de las dependencias de la Fiscalía, y modificarla cuando lo considere necesario.
11. Desarrollar y reglamentar en lo no previsto la estructura orgánica de la Fiscalía, con sujeción a los principios y reglas generales del presente decreto.
12. Diseñar e implementar un sistema de control interno que permita conocer y evaluar oportunamente la gestión de la Fiscalía General de la Nación y de sus servidores.

13. Comisionar a servidores de la Fiscalía General de la Nación en otras entidades oficiales, en desarrollo de las investigaciones que así lo ameriten.

14. Representar a la Nación – Fiscalía General, en los procesos judiciales, para lo cual podrá constituir apoderados especiales.

15. Suscribir, como representante legal de la Fiscalía General, los actos y contratos requeridos para el buen funcionamiento de la misma.

16. 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.

17. Aprobar el anteproyecto del plan de desarrollo de la Fiscalía y enviarlo al Consejo Superior de la Judicatura para que sea consolidado con el plan de la Rama Judicial.

18. Aprobar el anteproyecto de presupuesto y enviarlo al Consejo Superior de la Judicatura para que sea consolidado con el presupuesto de la Rama Judicial.

19. Efectuar los traslados presupuestales dentro de las unidades ejecutoras de la Fiscalía General y solicitar al Gobierno las adiciones que considere pertinentes de conformidad con las normas generales del Presupuesto.

20. Trasladar cargos en la Fiscalía General de la Nación de acuerdo con la nomenclatura de empleos y la escala de salarios establecida.

En ejercicio de estas atribuciones, el Fiscal General no podrá crear con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

21. Establecer el Manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos de la Fiscalía.

22. Formar parte o presidir los Consejos, Comisiones, Comités, Juntas y Estamentos Directivos que le señale la ley.

23. Nombrar, remover y definir las situaciones administrativas del Director del Instituto

Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

24. Ejercer control de tutela sobre los establecimientos públicos adscritos a la Fiscalía General de la Nación y designar sus directores.

25. Determinar la representación de la Fiscalía General de la Nación en la Junta de Inteligencia Nacional, JIN, cuando sea requerida su participación en calidad de invitado.

26. Hacer las propuestas de evaluación de recompensas, de méritos y las menciones honoríficas que procedan.

27. Las demás funciones que le señale el presente estatuto y la ley.”

9.2. Cargos formulados por el actor

Expone que el numeral 3 del artículo 17 del Decreto desconoce el principio de la organización tripartita del poder público al disponer que el Fiscal General puede designar como Fiscales Delegados Especiales a funcionarios administrativos, como son el Director Nacional de Fiscalías y los Directores Seccionales de Fiscalías. Agrega que el artículo 112 de la Ley 600 señala quiénes son los funcionarios judiciales de la Fiscalía General de la Nación y que los demás son funcionarios administrativos que no pueden ejercer funciones judiciales.

Sostiene que al estatuir el numeral 4 del artículo 17 del Decreto que es función del Fiscal General dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria de manera directa o por medio de sus delegados, crea una total dependencia de los fiscales respecto de aquel, en cuanto el mismo puede indicar cómo deben orientarse y calificarse las investigaciones, lo cual es contrario al principio del juez natural, es decir, competente, independiente e imparcial, conforme a lo dispuesto en los artículos 13, 29, 228 y 230 superiores y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 14 del Pacto Universal de los Derechos Humanos.

Señala que al establecer el numeral 6 del artículo 17 del decreto que el Fiscal General tiene la función de asumir las investigaciones y acusaciones que en razón de su naturaleza ameriten su atención personal viola los principios del juez competente previamente determinado por la ley y el principio de igualdad ante la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades.

Alega que al prever el numeral 11 del artículo 17 del decreto que el Fiscal General tiene la función de desarrollar y reglamentar en lo no previsto la estructura orgánica de la Fiscalía, con sujeción a los principios y reglas generales del mismo decreto, confiere a aquel una facultad reglamentadora que es competencia exclusiva del Presidente de la República y desconoce los artículos 13, 29, 113, 189-11, 228 y 230 superiores.

10. Artículo 18 del Decreto Ley 261 de 2000

10.1. Norma acusada

“ARTICULO 18. DELEGACION. El Fiscal General de la Nación podrá delegar en los servidores de la Fiscalía las funciones que convengan al mejor cumplimiento de los objetivos de la entidad. Vigilará el desarrollo de la delegación y reasumirá las facultades delegadas cuando lo considere necesario.

Las funciones previstas en el numeral segundo del artículo 251 de la Constitución Política podrá delegarlas en los Directores Nacionales y Seccionales de la Fiscalía.

PARAGRAFO. En su condición de nominador el Fiscal General de la Nación podrá delegar la facultad de expedir y suscribir los actos administrativos relacionados con la aceptación de renunciaciones; la vacancia por abandono del cargo; el retiro por pensión de jubilación o invalidez absoluta, muerte o retiro forzoso motivado por la edad. Así mismo podrá delegar el conferir las situaciones administrativas, los movimientos de personal y la ejecución de las sanciones disciplinarias impuestas a servidores de la Fiscalía por autoridad competente.”

10.2. Cargos formulados por el actor

Considera que el inciso 1º de artículo 18 del Decreto, que contempla la delegación de funciones por parte del Fiscal General, es contrario al artículo 251 de la Constitución, que establece las funciones especiales del Fiscal General de la Nación, pues las atribuciones señaladas en éste deben ser ejercidas directamente por aquél y son indelegables, y quebranta también el artículo 243 ibídem porque la Corte Constitucional mediante sentencia C-472 de 1994, declaró inexecutable un aparte del artículo 17 de la Ley 81 de 1993, que modificó el artículo 121 del anterior Código de Procedimiento Penal, el cual atribuía al Fiscal General la función de investigar, calificar y acusar, si a ello hubiere lugar, directamente o por

conducto de sus delegados de la Unidad de Fiscalía ante la Corte suprema de Justicia, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional con las excepciones previstas en la Constitución.

11. Artículo 22 del Decreto Ley 261 de 2000

11.1. Norma acusada

“ARTICULO 22. FUNCIONES. El Vicefiscal General de la Nación tiene las siguientes funciones:

1. Representar al Fiscal General de la Nación en todas las actuaciones en las que haya sido delegado por él.
2. Reemplazar al Fiscal General en sus ausencias temporales o definitivas, en este último caso hasta cuando la autoridad nominadora efectúe la designación correspondiente.
3. Reemplazar al Fiscal General en caso de impedimento procesal.
4. Coordinar bajo la dirección del Fiscal General de la Nación, la asistencia judicial, el intercambio de información y de pruebas sobre nacionales o extranjeros implicados en delitos cometidos en el exterior.
5. Actuar como Fiscal Delegado especial, en aquellos procesos o actuaciones judiciales que directamente le asigne el Fiscal General de la Nación.
6. Asesorar al Fiscal General en la formulación de las políticas de la entidad.
7. Coordinar la cooperación técnica internacional con los distintos gobiernos y agencias internacionales interesadas en el desarrollo de los programas que adelanta la Fiscalía General de la Nación.
8. Dirigir y controlar el funcionamiento de las dependencias que conforman su Despacho.
9. Las demás que le sean asignadas por la ley, o delegadas por el Fiscal General de la Nación y que guarden relación con la naturaleza de su cargo.”

11.2. Cargos formulados por el actor

Manifiesta que el artículo 22 del decreto, que contempla las funciones del Vicefiscal General de la Nación, asigna funciones a un cargo que no ha sido creado ni por la Constitución ni por la ley.

Afirma que el numeral 2 de dicho artículo establece que el Vicefiscal puede reemplazar al Fiscal General en sus ausencias temporales o definitivas, con lo cual el primero puede llegar a ser cabeza de la rama judicial y por tanto ejercer funciones constitucionales que están reservadas al segundo.

Aduce que el numeral 5 del mismo artículo, que faculta al Vicefiscal para actuar como Fiscal Delegado Especial en aquellos procesos o actuaciones judiciales que directamente le asigne el Fiscal General de la Nación, vulnera el principio del juez previamente determinado por la ley.

12. Artículo 30 del Decreto Ley 261 de 2000

12.1. Norma acusada

“ARTICULO 30. DIRECCION NACIONAL DE FISCALIAS. La Dirección Nacional de Fiscalías tiene las siguientes funciones:

1. Asesorar al Fiscal General de la Nación en la formulación de políticas referidas a las funciones de investigación y acusación y, una vez definidas, velar por su adecuado cumplimiento.
2. Asesorar a las Direcciones Seccionales y Unidades de Fiscalías, en todo lo pertinente a sus funciones de investigación y acusación.
3. Dirigir, coordinar, asignar y controlar las actividades de investigación y acusación adelantadas por las Unidades de Fiscalías adscritas.
4. Velar porque las actuaciones asociadas con el cumplimiento de las funciones de investigación y acusación se adelanten de conformidad con la Constitución, la ley, los reglamentos establecidos y las políticas de la Fiscalía General de la Nación.
5. Asignar el trámite, a través de sus unidades de Fiscalías adscritas, de las apelaciones y

consultas contra las decisiones tomadas por las Unidades de Fiscalías adscritas a las Direcciones Seccionales.

6. Dirigir la obtención de la información estadística acerca de las investigaciones y acusaciones adelantadas por la Fiscalía General y realizar las evaluaciones pertinentes como soporte a la formulación de la política criminal.

7. Adelantar el seguimiento a la gestión de las Unidades de Fiscalías y tomar las medidas necesarias para su efectivo funcionamiento.

8. Diseñar mecanismos para que los fiscales a todos los niveles, recauden las pruebas que permitan establecer el perjuicio y su cuantía, así como para que se adopten las medidas precautelativas necesarias para asegurar el resarcimiento de los daños a las víctimas.

9. Participar, en coordinación con la Secretaría General y las otras Direcciones Nacionales en la elaboración del Plan Integral de Capacitación de la Fiscalía General de la Nación.

10. Coordinar con la Dirección Nacional de Cuerpo Técnico de Investigación y la Dirección Nacional Administrativa y Financiera, las acciones tendientes al desarrollo eficaz de la función de investigación en la Fiscalía General de la Nación.

12. Las demás funciones que sean asignadas por el Fiscal General y que guarden relación con la naturaleza de la dependencia.”

12.2. Cargos formulados por el actor

Expone que los numerales 2 y 3 del artículo 30 del decreto asignan a la Dirección Nacional de Fiscalías funciones de asesoría, dirección, coordinación, asignación y control de las actividades de investigación y acusación de las Direcciones Seccionales y de todas las unidades de fiscalías.

Indica que en este caso también se asignan funciones judiciales a funcionarios administrativos, a los cuales además quedan subordinados los fiscales en el ejercicio de sus funciones judiciales, con violación de los principios de tridivisión del poder público y de independencia judicial.

Expresa que la función de asesoría prevista en el numeral 2 de dicho artículo es inconstitucional si se aplica en casos concretos y que las funciones previstas en el numeral 3 del mismo son en todo caso inconstitucionales por referirse a la investigación y la acusación en casos concretos.

Afirma que al atribuir el numeral 5 del referido artículo al Director de Fiscalías la función de asignar el trámite, a través de sus Unidades de Fiscalías adscritas, de las apelaciones y consultas contra las decisiones tomadas por las Unidades de Fiscalías adscritas a las Direcciones Seccionales, quebranta el principio según el cual la competencia judicial debe estar establecida en la Constitución o en la ley, el cual impide que la misma sea fijada mediante actos administrativos.

13. Artículo 31 del Decreto Ley 261 de 2000

13.1. Norma acusada

“ARTICULO 31. Las Unidades de Fiscalías adscritas a la Dirección Nacional de Fiscalías tienen las siguientes funciones:

1. Adelantar las investigaciones y presentar las acusaciones de los presuntos infractores de la ley penal, que sean de su conocimiento en el ámbito de su competencia.
2. Dirigir, coordinar y asignar el desarrollo de las funciones de investigación adelantadas por las Unidades del Cuerpo Técnico de Investigación y de Policía Judicial que intervengan en ellas.
3. Actuar ante las autoridades judiciales que determine la ley.
4. Resolver los recursos de apelación y de hecho interpuestos contra las decisiones proferidas en primera instancia por las Unidades de Fiscalías adscritas a las Direcciones Seccionales, y las consultas de estas mismas providencias cuando hubiere lugar a ello.
5. Expedir, a través de los Fiscales que las conforman, órdenes de captura, allanamiento, intervención de comunicaciones, registro de correspondencia, vigilancia electrónica y demás actuaciones inherentes a la investigación de los hechos punibles, de conformidad con la ley.

6. Las demás funciones que les sean asignadas por el Fiscal General o el Director Nacional de Fiscalías y que guarden relación con la naturaleza de la dependencia.”

13.2. Cargos formulados por el actor

Señala que al establecer el numeral 2 del artículo 31 del Decreto que las Unidades de Fiscalías adscritas a la Dirección Nacional de Fiscalías tendrán, entre otras, la función de dirigir, coordinar y asignar el desarrollo de las funciones de investigación adelantadas por las Unidades del Cuerpo Técnico de Investigación y de Policía Judicial que intervengan en ellas, vulnera el principio de la independencia judicial, pues esa función debe ser cumplida por el fiscal que tiene a su cargo el proceso respectivo, con el fin de orientar la investigación y adoptar las decisiones en forma autónoma, y no por los jefes o los coordinadores de dichas unidades.

14. Artículo 32 del Decreto Ley 261 de 2000

14.1. Norma acusada

“ARTICULO 32. DIRECCIONES SECCIONALES. Las Direcciones Seccionales de Fiscalías tienen las siguientes funciones:

1. Dirigir, coordinar, asignar y controlar las actividades de investigación y acusación adelantadas por las Unidades de Fiscalía adscritas.
2. Velar por que las actuaciones asociadas con el cumplimiento de las funciones de investigación y acusación se adelanten de conformidad con la Constitución, la ley, los reglamentos establecidos y las políticas de la Fiscalía General.
3. Adelantar, por intermedio de las Unidades de Fiscalías adscritas, las actividades inherentes a la investigación y acusación de los presuntos infractores de la ley penal.
4. Tramitar, a través de las Unidades de Fiscalías adscritas, las apelaciones contra las decisiones tomadas por las Unidades Locales de Fiscalías.
5. Coordinar con la Dirección Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación y con la Dirección Seccional Administrativa y Financiera, las acciones tendientes al desarrollo efectivo

de la función de investigación.

6. Las demás funciones que les sean asignadas por el Fiscal General o el Director Nacional de Fiscalías y que guarden relación con la naturaleza de la dependencia.”

14.2. Cargos formulados por el actor

Asevera que en el artículo 32 se repiten las mismas infracciones de la Constitución Política, al preceptuar que las Direcciones Seccionales de las Fiscalías tienen las funciones, entre otras, de dirigir, coordinar, asignar y controlar las actividades de investigación y acusación adelantadas por las Unidades de Fiscalía adscritas (numeral 1), velar por que las actuaciones asociadas con el cumplimiento de las funciones de investigación y acusación se adelanten e conformidad con las políticas de la Fiscalía General (numeral 2), adelantar, por intermedio de las Unidades de Fiscalías adscritas, las actividades inherentes a la investigación y acusación de los presuntos infractores de la ley penal (numeral 3) y tramitar, a través de las Unidades de Fiscalías adscritas, las apelaciones y contra las decisiones tomadas por las Unidades Locales de Fiscalías (numeral 4).

Señala que este último numeral asigna a dicho cargo funciones judiciales que constitucionalmente no puede tener y coloca a su titular en situación de primacía jerárquica sobre los funcionarios propiamente jurisdiccional.

La demanda no formula cargos contra el artículo 42 del decreto 261 de 2000, a pesar de haberse incluido en el señalamiento de las normas acusadas.

16. Artículos 75-9 y 115-5 de la Ley 600 de 2000

16.1. Norma acusada

“ARTICULO 75. DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoce:

(...) 9. Del juzgamiento del viceprocurador, vicesfiscal, magistrados de los consejos seccionales de la Judicatura, del Tribunal Superior Militar, del Consejo Nacional Electoral, fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y tribunales superiores de distrito, procuradores delegados, Registrador Nacional del Estado Civil, Director Nacional de Fiscalía y

directores seccionales de fiscalía.

(...) ARTICULO 115. FISCAL GENERAL DE LA NACION. Corresponde al Fiscal General de la Nación:

(...) 5. Investigar, calificar y acusar, si a ello hubiere lugar, al Viceprocurador General de la Nación, al Vicefiscal General de la Nación y a los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia.”

16.2. Cargos formulados por el actor

Para el actor, los artículos 115-5 y 75-9 de la Ley 600 de 2000 constituyen adiciones al texto constitucional, ya que en ellos se concede fuero constitucional a quien el constituyente no lo otorgó, por lo cual se viola el artículo 235 de la Constitución.

III. INTERVENCIONES.

1. Intervención de la Defensoría del Pueblo.

Mediante escrito presentado el 10 de abril de 2003, la ciudadana Olga Lucía Gaitán García, obrando en representación de la Defensoría del Pueblo, solicita a la Corte que declare la inexecutable de las disposiciones acusadas, con los siguientes fundamentos:

Manifiesta que por cumplir los fiscales funciones judiciales están sometidos al cumplimiento de las garantías del juez natural y la independencia de los jueces y que ésta se predica respecto de otros órganos del poder público y también respecto de otros funcionarios de la misma rama judicial.

“La garantía de la independencia del juez natural se pierde cuando normas como las demandadas contemplan facultades asignadas a los funcionarios que integran la Dirección Nacional de Fiscalías, para ‘dirigir, coordinar, asignar, y controlar las actividades de investigación y acusación adelantadas por las unidades de fiscalías adscritas’. De esta forma el llamado sometimiento al imperio de la ley, la independencia y la garantía del juez natural se ven relegados a la voluntad de los funcionarios que en últimas terminan ‘controlando’ las funciones de investigación y acusación adelantadas por quienes tienen la titularidad de las mismas”.

Sostiene que en el control de constitucionalidad de las normas mencionadas debe tomarse también como referencia la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional integra el bloque amplio de constitucionalidad y cuyo artículo 5 dispone que ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias. Añade que algunas de las disposiciones acusadas son contrarias a este mandato.

En relación con el párrafo del artículo 3 del Decreto Ley 261 de 2000, que contempla el principio de la investigación integral y establece que la Fiscalía General no podrá negarse a responder los alegatos y peticiones del imputado ni a decretar las pruebas que solicite para su defensa, salvo en los casos previstos en la ley, considera que vulnera los derechos al debido proceso y de petición, los cuales no admiten excepciones.

Finalmente indica que el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 03 de 2002, por medio del cual se modificaron las funciones de la Fiscalía General de la Nación, pero el mismo determina que la aplicación del nuevo sistema se iniciará en los distritos judiciales a partir del 1º de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva, con un plazo hasta el 31 de diciembre de 2008 para que aquél entre en vigencia plenamente, por lo cual el objeto de la demanda es válido.

2. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Por medio de escrito recibido el 11 de abril de 2003, la ciudadana Angela María Buitrago Ruiz, actuando en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, formuló las siguientes consideraciones:

Expresa que las normas acusadas que contemplan la asignación y reasignación de competencias por parte del Fiscal General o de otros funcionarios de la Fiscalía General quebrantan los principios constitucionales del juez natural y de la independencia judicial.

Afirma que el cargo de Vicefiscal es dependiente del Fiscal, y no autónomo, y que la asignación de sus funciones no es contraria al ordenamiento superior. Agrega que, no obstante, las disposiciones que atribuyen al primero la función de reemplazar al Fiscal General vulneran la Constitución, por no cumplirse los requisitos previstos en ésta.

En relación con el párrafo del artículo 3 del Decreto 261 de 2000, que consigna el principio de la investigación integral y dispone que la Fiscalía General no podrá negarse a responder los alegatos y peticiones del imputado ni a decretar las pruebas que solicite para su defensa, salvo en los casos previstos en la ley, expone que vulnera el derecho de defensa porque según la Constitución éste es pleno y no puede ser restringido.

Estima que algunas de las normas demandadas atribuyen funciones judiciales a funcionarios administrativos y que ello es contrario a la Constitución. Indica que el principio de jerarquía sólo es aplicable en materia administrativa y no en materia judicial.

Argumenta que el artículo 18 del decreto reitera una disposición sobre delegación de funciones del Fiscal General para investigar y acusar a personas con fuero, la cual fue declarada inconstitucional mediante la Sentencia C-472 de 1994 dictada por la Corte Constitucional, y que debe cumplirse el principio de la cosa juzgada constitucional.

3. Intervención de la ciudadana Ana Rosa Quiñónez

Mediante escrito presentado el 21 de abril de 2003, la ciudadana Ana Rosa Quiñónez defiende de un lado e impugna de otro las disposiciones que son objeto de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

Después de hacer algunas consideraciones sobre la jurisdicción y la competencia afirma que la Fiscalía General de la Nación pertenece a la rama judicial y tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal. Señala que el cargo de Vicefiscal General de la Nación no ha sido creado por la Constitución ni por la ley.

Expresa que conforme al artículo 12 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, el Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal y los Fiscales Delegados ante las distintas jerarquías judiciales del orden penal ejercen las funciones jurisdiccionales que determine la ley. Agrega que por ser integral y definitivo el control de constitucionalidad de una ley estatutaria, no es posible acusar por inconstitucionalidad la atribución de jurisdicción al Vicefiscal General de la Nación en el Decreto Ley 261 de 2000 y la Ley 600 el mismo año, por haber operado la cosa juzgada conforme a la sentencia C-037 de 1996.

Expone que por no tener el Vicefiscal General de la Nación fuero constitucional, conforme a lo

dispuesto en el artículo 251 Superior el Legislador no podía establecer en el artículo 115 de la Ley 600 de 2000 que es función del Fiscal General investigar, calificar y acusar a dicho funcionario, si a ello hubiere lugar.

Indica que, con base en lo previsto en el artículo 116 de la Constitución y 12 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, el Director Nacional de Fiscalías y los Directores Seccionales de Fiscalías no son titulares de jurisdicción y en consecuencia no pueden ser delegatarios de la misma, de modo que al recibir dicha delegación se vulneran esas normas y también los artículos 29, 228, 229 y 230 superiores.

Respecto del artículo 10 del Decreto Ley 261 de 2000, según el cual los fiscales delegados actuarán siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General, sin perjuicio de la autonomía en sus decisiones judiciales, considera que existe cosa juzgada, en virtud de la sentencia C-558 de 1994, que declaró exequible en forma condicionada un aparte del artículo 19 del Decreto 2600 de 1991, el cual contenía el anterior Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

4. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Por medio de escrito radicado el 21 de abril de 2003, la ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, obrando en nombre del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas, con base en las siguientes razones:

Formula algunas consideraciones generales sobre los principios de la buena fe y de la confianza legítima, con apoyo en sentencias de la Corte Constitucional, y expresa que tratándose de la administración de justicia dichos principios adquieren relevancia en cuanto se traducen en la prevalencia del derecho sustancial, en el sometimiento de los jueces al imperio de la ley y en la administración de justicia con sustento en criterios auxiliares como la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho y la doctrina.

Afirma que el Acto Legislativo 03 de diciembre 19 de 2002 modifica los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución y dispone en su artículo 5 que entrará a regir “a partir de su aprobación, pero se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley”. A continuación cita apartes de la sentencia C-443 de 1997 proferida por la Corte Constitucional,

en los cuales se hace la distinción entre los conceptos de validez, vigencia, derogación y eficacia de la ley y señala que dicho acto legislativo es válido y se encuentra vigente, por lo cual el examen sobre la constitucionalidad de las normas demandadas debe hacerse con referencia a las nuevas normas contenidas en él.

Citando pronunciamientos de esta Corporación sostiene que cuando las normas legales existentes son manifiestamente contrarias a las nuevas normas constitucionales, aquellas deben ser declaradas inexecutable y que, por el contrario, cuando las primeras guardan coherencia y concordancia con las segundas, las mismas deben mantenerse en el ordenamiento jurídico.

Señala que algunas de las normas demandadas no sólo guardan armonía con las nuevas normas constitucionales, sino que también han sido acogidas por el constituyente, por lo cual si se hiciera su cotejo se llegaría a la situación absurda de cuestionar la constitucionalidad de un mandato superior.

Expone que corresponde al estatuto superior definir los mecanismos de administración de justicia y consagrar los principios, derroteros y límites de tal actividad, dejando la reglamentación correspondiente al legislador, como lo hace el artículo 116 Superior. Manifiesta que por tanto son inaceptables las consideraciones del demandante en torno a la inexistencia del cargo de Vicefiscal General de la Nación y que las calidades de éste deben ser las mismas del Fiscal General, por estar llamado aquel a suplir la ausencia de éste.

Asevera que el numeral 9 del artículo 250 superior, reformado por el artículo 2º del Acto Legislativo 03 de 2002, remite a la ley el desarrollo de las funciones de la Fiscalía General de la Nación, y plantea que es inexacta la afirmación del demandante en el sentido de que conforme al artículo 249 de la Constitución solamente el Fiscal General y los fiscales delegados ejercen funciones judiciales y los demás funcionarios de la entidad desempeñan funciones administrativas. Añade que es constitucional la delegación de funciones de diversa naturaleza, incluidas las judiciales, al Director Nacional y los Directores Seccionales de Fiscalías y a los Fiscales Delegados Especiales.

En relación con la delegación de la facultad del Fiscal General de la Nación para investigar, calificar y acusar a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución, facultad señalada en el artículo 251 Superior,

expresa que la Corte Constitucional en la sentencia C-472 de 1994, reiterada en la sentencia T-348 de 1995, señaló que dicha facultad no puede ser objeto de delegación pero puede ser objeto de comisión, siempre y cuando aquel funcionario adopte las decisiones de calificación y acusación o abstención de ésta.

Arguye que siendo la Fiscalía General de la Nación una entidad judicial, nada impide que conforme a las normas legales cambie la radicación de procesos y designe un funcionario especial para adelantar la instrucción correspondiente, en cuanto con ello se busca asegurar una pronta y eficiente administración de justicia.

Opina que las atribuciones de dirección, coordinación y seguimiento atribuidas al Fiscal General de la Nación, y por su conducto a sus delegados, se ajustan a la Constitución en cuanto implican una garantía de coherencia y seguridad jurídicas e igualdad de trato en la administración de justicia, sin que se quebrante el principio de independencia judicial. Indica que en el mismo sentido es inevitable que tales funciones del Fiscal General se desconcentren a través de los directores, jefes de unidad y coordinadores.

Señala que según el parágrafo del artículo 3º del Decreto Ley 261 de 2000, la Fiscalía General no podrá negarse a responder las peticiones y los alegatos que presente el imputado, ni a decretar las pruebas que solicite para su defensa, salvo en los casos previstos en la ley, y que esta disposición no es contraria al derecho de defensa pues sólo persigue asegurar la lealtad procesal y evitar el entorpecimiento de la recta administración de justicia.

5. Intervención del Fiscal General de la Nación

Mediante escrito presentado el 21 de abril de 2003, el ciudadano Luis Camilo Osorio Isaza, Fiscal General de la Nación, formula las siguientes consideraciones:

Sostiene que la Fiscalía General de la Nación tiene un esquema piramidal en cuya cúspide se encuentra el Fiscal General y que su actividad está sometida a un control jerárquico de naturaleza administrativa, que no afecta la independencia de los fiscales en el ejercicio de sus funciones judiciales. Afirma que así fue considerado por la Corte Constitucional en la sentencia C-558 de 1994.

Expresa que en ese contexto el Fiscal General tiene la posibilidad de reasignar procesos y nombrar fiscales especiales para un determinado caso, pues dichas medidas están encaminadas al dinamismo y la eficacia de la administración de justicia, con los mejores recursos humanos disponibles y buscando el beneficio social, lo cual fue dilucidado y convalidado por la Corte Constitucional en la sentencia C-155 de 1996.

Indica que dichas decisiones del Fiscal General no vulneran el principio del juez natural, porque la existencia del nuevo funcionario está prevista en la ley antes de la conducta punible que se investiga, de modo que sólo hay un desplazamiento del servidor público y no de sus funciones. Por otra parte, el fiscal no ostenta la calidad de juez sino la de investigador y acusador, que debe actuar respetando el derecho de defensa y, en general, el debido proceso.

En relación con el cargo por la presunta inexistencia del cargo de Vicefiscal General de la Nación argumenta que la Constitución no es omnicompreensiva y su desarrollo corresponde a la ley. De ello se colige que el legislador puede crear, suprimir o modificar cargos como aquel, lo cual refuerza el numeral 2 del artículo 251 superior al facultar al Fiscal General para nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia. Por tanto, los artículos 22 del Decreto Ley 261 de 2000 y 116 de la Ley 600 de 2000 se ajustan a la Constitución.

Expone que el otorgamiento de fuero de juzgamiento ante la Corte Suprema de Justicia a las personas señaladas en el artículo 75, numeral 9, de la Ley 600 de 2000 no quebranta el artículo 235 Superior, porque el mismo puede ser conferido también por el legislador.

Estima que el artículo 1º del Decreto Ley 261 de 2000, que contempla la estructura de la Fiscalía General, no infringe el artículo 249 Superior, pues aquel desarrolla éste al señalar expresamente quiénes son fiscales delegados.

Manifiesta que el Vicefiscal General de la Nación, el Director Nacional de Fiscalías y los Directores Seccionales de Fiscalías ejercen funciones jurisdiccionales, como puede deducirse claramente del contenido del artículo 12 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

Respecto del cargo contra el párrafo del artículo 3º del citado decreto, en virtud del cual la Fiscalía General de la Nación no podrá negarse a responder los alegatos y peticiones del

imputado ni a decretar las pruebas que solicite para su defensa, salvo en los casos previstos en la ley, solicita a la Corte que tenga en cuenta el examen realizado por la Corporación en relación con una disposición idéntica contenida en el párrafo del artículo 23 de la Ley 270 de 1996, la cual fue declarada exequible mediante la sentencia C-037 de 1996.

Dictamina que el cargo contra el artículo 18 del referido decreto, sobre delegación por parte del Fiscal General, tiene una sustentación errada, en cuanto atribuye a la disposición un contenido que no tiene, por lo cual la decisión debe ser inhibitoria. Agrega que en caso de que la Corte adopte decisión de fondo, la norma debe declararse constitucional, pues la delegación ha de entenderse para funciones totalmente distintas a las consagradas en el artículo 251, numeral 1, superior, como lo señaló la Corporación en las sentencias C-558 de 1994 y C-037 de 1996.

Finalmente expresa que las acusaciones contra los numerales 3, 4, 6 y 16 del artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000 no resisten examen alguno, pues ellos reproducen las funciones asignadas al Fiscal General de la Nación en los artículos 249, 250 y 251 de la Constitución.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 3227 radicado el 20 de mayo de 2003, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas, con los siguientes fundamentos:

Expresa que la Fiscalía General de la Nación fue creada como ente titular de la acción penal en nombre del Estado para la etapa de la investigación de los procesos penales. En la etapa del juzgamiento el fiscal es un sujeto procesal encargado de acusar al presunto infractor de la ley penal ante los jueces del conocimiento.

Estima que así mismo se ciñe a la Constitución que las normas demandadas hayan establecido que los Directores Nacional y Seccionales de Fiscalías y los Fiscales Especiales sean delegados del Fiscal General de la Nación, para el cumplimiento de las funciones de éste, en cuanto lo que hizo el legislador fue tomar las funciones atribuidas a la Fiscalía, por las cuales es responsable el Fiscal General como titular del ente acusador, y distribuir las en los funcionarios y dependencias de los distintos niveles, de tal manera que se asegure que, sin perjuicio de la autonomía judicial de los fiscales, los mismos estén dirigidos por el titular

del organismo, quien debe asegurarse de que las labores se desarrollen conforme a la política criminal fijada por el Estado.

Asevera que el párrafo del artículo 3º del decreto contempla el principio de la investigación integral como garantía de los investigados, en cuanto impone a la Fiscalía General de la Nación el deber de investigar no sólo lo desfavorable sino también lo favorable para ellos, por lo cual no puede negarse a responder sus alegatos y peticiones ni a decretar pruebas que soliciten para su defensa, y que a excepción, en el sentido de que podrán negarse cuando la ley lo autorice, no viola el derecho fundamental al debido proceso porque éste no es absoluto y puede ser limitado por el legislador, por ejemplo cuando la petición es irrespetuosa, siempre y cuando no desconozca los derechos constitucionales.

Expresa que el artículo 6º del Decreto Ley 261 de 2000 y el artículo 112 de la Ley 600 de 2000 autorizan al Fiscal General y a los Directores de Fiscalías para que destaquen un Fiscal Especial en casos particulares, y el artículo 115, numerales 2 y 4, de la Ley 600 de 2000 faculta al primero para que en casos excepcionales que requieran atención directa desplace a cualquier fiscal delegado. Así mismo, durante la instrucción y cuando sea necesario para asegurar su eficiencia podrá ordenar la remisión de la actuación adelantada por un fiscal delegado al despacho de cualquier otro mediante resolución motivada.

Conceptúa que estas disposiciones no vulneran los principios de separación de poderes, independencia judicial y juez natural porque el Fiscal General de la Nación y los Directores Nacional y Seccionales de Fiscalías son titulares de funciones administrativas para asegurar el cumplimiento de las funciones de investigación y acusación en forma eficiente y eficaz. Agrega que también es juez natural el previamente establecido en la ley para cuando ocurran las circunstancias que justifiquen la reasignación del proceso.

Plantea que los artículos 75, numeral 9, y 115, numeral 5, de la Ley 600 de 2000 atribuyen a la Corte Suprema de Justicia y al Fiscal General de la nación el juzgamiento y la investigación, calificación y acusación, respectivamente, de altos funcionarios, entre los cuales están algunos que no tienen fuero en virtud de lo dispuesto en el artículo 235 Superior, o que no es inconstitucional porque el legislador puede hacer uso de su potestad de configuración en la materia y establecer un fuero legal especial para dichos funcionarios por razón de sus funciones y responsabilidades.

Señala que los artículos 116 de la Ley 600 de 2000 y 22 del Decreto Ley 261 de 2000 contemplan las funciones del Vicefiscal General de la Nación, que el artículo 249 Superior autoriza la creación legal de dicho cargo y que las funciones asignadas al mismo en las normas acusadas son las mismas contempladas en forma general en aquella disposición de la Constitución y en el artículo 250 ibídem, por lo cual considera que con base en la potestad de configuración legislativa tales normas se ajustan al ordenamiento superior.

En relación con los artículos 11 del Decreto Ley 261 de 2000, que señala funciones del Fiscal General de la Nación, los Directores de Fiscalías y los Fiscales Jefes o Coordinadores de Unidad, y 17 del mismo decreto, que contempla las funciones del Fiscal General de la Nación, afirma que éste último funcionario tiene funciones tanto judiciales como administrativas y que son de orden constitucional y legal.

Indica que la disposición contenida en el numeral 3º del artículo 11 del Decreto, sobre seguimiento y evaluación de los resultados de las investigaciones y reasignación de procesos, se ajusta a lo dispuesto en los artículos 249, 250 y 251 de la Constitución, en cuanto la Fiscalía General debe tener unidad de dirección en materia de investigación, calificación y acusación y requiere un control jerárquico en el campo administrativo, pero en el campo judicial rige el principio de independencia y en consecuencia los medios de control son los recursos.

Anota que cuando el Fiscal General designa funcionarios especiales judiciales no se vulnera el principio del juez natural, por ser una institución excepcional y siempre que se utilice para garantizar la imparcialidad e independencia del funcionario y la eficiencia de la entidad.

Con referencia al número 4º del artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000, según el cual corresponde al Fiscal General dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados, dictamina que se trata de una función administrativa tendiente a asegurar el cumplimiento de la política criminal del Estado y la eficiencia de la administración de justicia y que no vulnera la autonomía e independencia de los fiscales delegados. Añade que las mismas consideraciones pueden hacerse en relación con la función contemplada en el numeral 6 del mismo artículo, en virtud del cual compete al citado funcionario asumir las investigaciones y acusaciones que ordena la Constitución y aquellas que en razón de su

naturaleza ameriten su atención personal.

Sostiene que el numeral 11 del mencionado artículo 17, que asigna al Fiscal General la función de desarrollar y reglamentar en lo no previsto la estructura orgánica de la Fiscalía, con sujeción a los principios y reglas generales del mismo decreto, no es contrario al artículo 189 superior porque no es una facultad para reglamentar la ley sino para regular situaciones internas, con base en su autonomía funcional, tales como la organización de grupos de trabajo, la integración de comisiones, misiones y actividades especiales y el reparto de procesos.

Manifiesta que el numeral 16 del mismo artículo 17, conforme al cual corresponde al Fiscal General otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que pueden cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación, no vulnera la Constitución, ya que dicha norma sólo reproduce la contenida en el numeral 5 del artículo 251 superior.

Expresa que el inciso 1º del artículo 18 del Decreto Ley 261 de 2000, que consagra la facultad de delegación de funciones del Fiscal General en los servidores de la Fiscalía General, no se refiere a la delegación de funciones judiciales, ya que como titular del Despacho puede adelantar personalmente las diligencias, desplazar del conocimiento a cualquier funcionario, asignar o reasignar procesos, sino a las funciones administrativas, de conformidad con lo previsto en los artículos 209 y 211 de la Constitución y en ejercicio de la potestad de configuración del Legislador.

Señala que los numerales 2, 3 y 5 del artículo 30 del Decreto Ley 261 de 2000 no asignan funciones judiciales al Director Nacional de Fiscalías, sino funciones administrativas de apoyo al cumplimiento de aquellas por parte de las Direcciones Seccionales y Unidades de Fiscalía, por lo cual no se quebrantan los principios de independencia e imparcialidad judiciales.

Opina que el numeral 2 del artículo 31 del citado decreto, que atribuye a las Unidades de Fiscalías adscritas a la Dirección Nacional de Fiscalías la función de dirigir, coordinar y asignar el desarrollo de las funciones de investigación adelantadas por las Unidades del Cuerpo Técnico de Investigación y de Policía Judicial que intervengan en ellas, se ajusta a la Constitución, pues si bien el Fiscal General es el director de la Policía Judicial, el legislador en ejercicio de la potestad de configuración normativa puede atribuir las funciones indicadas a

fiscales delegados para que las desempeñen bajo la coordinación y supervisión de aquel. Por tanto, no se vulneran los artículos 249, 250 y 251 superiores.

Agrega que por las mismas razones estima que el artículo 12 del mismo decreto es constitucional, al disponer que el Director Seccional de Fiscalías debe dirigir y coordinar las funciones adelantadas por el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía.

Expresa que el numeral 2 del artículo 32 del decreto, conforme al cual las Direcciones Seccionales de Fiscalías tienen, entre otras, la función de velar por que las actuaciones asociadas con el cumplimiento de las funciones de investigación y acusación se adelanten de conformidad con la Constitución, la ley, los reglamentos establecidos y las políticas de la Fiscalía General, no es contrario al principio de la independencia judicial, porque la disposición se refiere a las políticas de investigación criminal, persecución de los delitos y ejecución de las órdenes de captura y a la dirección y coordinación administrativas, y no a la adopción de decisiones judiciales por parte de los fiscales delegados.

Señala que el contenido del numeral 3 del mismo artículo, en virtud del cual las direcciones Seccionales de Fiscalías tienen la función de adelantar, por intermedio de las Unidades de Fiscalías adscritas, las actividades inherentes a la investigación y acusación de los presuntos infractores de la ley penal, no significa que el Director Seccional sustituya a los fiscales, por ser aquel titular de funciones administrativas.

Expone que los numerales 2 y 5 del artículo 42 del decreto, que estatuyen que las Direcciones Seccionales del Cuerpo Técnico de Investigación tienen, entre otras, las funciones de adelantar, a través de las Unidades del Cuerpo Técnico de Investigación adscritas a la Dirección Seccional, las investigaciones de los delitos de competencia de la Dirección Seccional de Fiscalías y responder por su desarrollo, y efectuar el seguimiento y evaluar los resultados de las investigaciones adelantadas por las Unidades del Cuerpo Técnico de Investigación adscritas, no vulneran los artículos 249, 250 y 251 de la Constitución, porque no atribuyen a dichas Direcciones Seccionales funciones propias de Fiscal General y de los delegados sino las otorgadas mediante comisión por los fiscales competentes.

Agrega que el fiscal competente es el director de la instrucción y que la práctica de las diligencias objeto de comisión al Cuerpo Técnico de Investigación es coordinada por el

Director Seccional de éste y cumplida por la unidad especializada correspondiente, sin que se produzca un desplazamiento de la dirección de la investigación, del fiscal respectivo al Director Seccional. Indica que este funcionario efectúa el seguimiento y la evaluación de los resultados de las diligencias realizadas por las unidades a su cargo y que dichas funciones tienen carácter administrativo.

Finalmente manifiesta que el examen de constitucionalidad se ha realizado con base en los textos originales de la Constitución Política de 1991 y no es posible realizarlo con fundamento en el Acto Legislativo 03 de 2002, por comenzar éste a regir en el año 2005.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución Política.

2. Problemas jurídicos a resolver

2.1. Como primera medida, la Corte debe determinar si la constitucionalidad de las normas acusadas se debe evaluar de conformidad con el esquema trazado por el Constituyente de 1991, o aplicando las normas contenidas en el Acto Legislativo No. 3 de 2002, que modificaron los artículos 116, 250 y 251 de la Carta Política. Una vez resuelto este interrogante, la Corte procederá a estudiar los problemas que se señalan a continuación.

2.2. ¿Las normas acusadas asignan, como señala el actor, funciones jurisdiccionales a funcionarios administrativos de la Fiscalía? Si ello es así, ¿se desconoce con esta atribución de funciones por parte de la ley lo dispuesto en el artículo 249 Superior?

2.3. ¿Resulta inconstitucional, como indica el demandante, que la ley atribuya funciones jurisdiccionales al Vicefiscal General de la Nación? ¿Se desconoce la Constitución al asignar a la Corte Suprema de Justicia la función de juzgar penalmente a este funcionario?

2.4. ¿La autonomía, independencia e imparcialidad de los fiscales en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, así como el principio de determinación legal de la competencia

judicial, resultan lesionados por (i) la figura de los fiscales delegados especiales, (ii) la posibilidad que tiene el Fiscal General de asumir directamente el conocimiento de determinados procesos, o asignárselos a un Fiscal Delegado distinto a aquél que venía conociéndolos, (iii) la aplicación del principio de jerarquía al interior de la Fiscalía General de la Nación, (iv) la función del Fiscal General de la Nación y los Directores de Fiscalías de dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por el Cuerpo Técnico de Investigación y otros cuerpos de policía judicial, (v) la facultad otorgada al Fiscal General de la Nación, los Directores de Fiscalías y los Jefes o Coordinadores de Unidad de Fiscalías de efectuar un seguimiento y una evaluación de resultados de las investigaciones adelantadas por los distintos fiscales, así como de cambiar su asignación cuando lo estimen necesario, o (vi) la facultad que tiene el Fiscal General de dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados, así como la función similar que se otorga a la Dirección Nacional de Fiscalías respecto de sus Fiscalías adscritas?

2.5. ¿Se viola la Constitución al disponer que el Legislador podrá introducir excepciones al deber de los fiscales y jueces de (i) responder a los argumentos que presenten los sujetos procesales, en particular a los formulados por la defensa, y (ii) decretar las pruebas que éstos soliciten?

2.6. ¿Se desconocen los mandatos de la Carta al atribuir funciones reglamentarias al Fiscal General de la Nación?

2.7. ¿Es contrario a la Constitución que la Ley permita al Fiscal General de la Nación delegar sus funciones propias?

2.8. ¿Se desconoce el principio de predeterminación legal de las competencias judiciales al otorgar a la Dirección Nacional de Fiscalías la competencia para “asignar el trámite, a través de sus unidades de Fiscalías adscritas, de las apelaciones y consultas contra las decisiones tomadas por las Unidades de Fiscalías adscritas a las Direcciones Seccionales”?

3. El parámetro de constitucionalidad a aplicar

3.1. Planteamiento del problema

Los cargos formulados por el actor controvierten la constitucionalidad de ciertas disposiciones legales relativas a la Fiscalía General de la Nación. Teniendo en cuenta que el Congreso aprobó, el día diecinueve (19) de diciembre de dos mil dos (2002), el Acto Legislativo No. 3 del mismo año, y que por medio de éste se introdujeron importantes modificaciones al diseño constitucional de la Fiscalía -y, como se verá, al sistema de procedimiento penal como un todo -, el primer problema que se plantea a la Corte es el de determinar si el examen de constitucionalidad de las normas acusadas se debe llevar a cabo con referencia a las disposiciones de dicho Acto Legislativo, o si el parámetro de constitucionalidad a aplicar son los mandatos originales del Constituyente de 1991, anteriores a tal enmienda.

El problema se deriva directamente de lo dispuesto en el artículo 5 del Acto Legislativo en cuestión, que se transcribe a continuación:

“Artículo 5. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su aprobación, pero se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca. La aplicación del nuevo sistema se iniciará en los distritos judiciales a partir del 1º de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva. El nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2008.

“Parágrafo transitorio. Para que el nuevo sistema previsto en este Acto Legislativo pueda aplicarse en el respectivo distrito judicial, deberán estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la Defensoría Pública. Para estos efectos, la comisión de seguimiento de la reforma creada por el artículo 4º transitorio, velará por su cumplimiento”.

Una primera lectura de este artículo, en el contexto del Acto Legislativo como un todo, revela que fue voluntad del Congreso de la República, en ejercicio de su función constituyente, instaurar un nuevo sistema de investigación y juzgamiento en materia penal, cuya aplicación e implementación se han de llevar a cabo de manera gradual y sucesiva en los distintos distritos judiciales del país, según lo establezca la ley, y de conformidad con la disponibilidad de recursos indispensable para ello. La pregunta que surge necesariamente de este mandato es, por ende, si es viable aplicar las disposiciones del Acto Legislativo No. 3 de 2002 en tanto

parámetro de constitucionalidad de las normas acusadas en el presente caso, aún con anterioridad a que el Congreso haya definido la forma en que se habrán de desarrollar los referidos procesos de aplicación e implementación gradual del nuevo sistema de investigación y juzgamiento penales -puesto que, hasta la fecha, el Legislador aún no ha aprobado los cuerpos normativos necesarios para poner en marcha tales procesos -. En otras palabras, para determinar el parámetro de constitucionalidad a aplicar en el presente proceso, la Corte se pregunta si es procedente dar aplicación a las normas constitucionales que fundamentan el nuevo sistema de procedimiento penal, tal y como están contenidas en el Acto Legislativo No. 3 de 2002, haciendo caso omiso de la voluntad expresa del constituyente de someter dicho sistema a un proceso de aplicación e implementación progresivo y gradual.

La respuesta a este interrogante es compleja. Requiere determinar, por una parte, el contenido específico de las categorías utilizadas por el Congreso de la República en el artículo 5º del Acto Legislativo en cuestión -“vigencia”, “aplicación”, “implementación”- y diferenciarlas de otras nociones jurídicas básicas -“existencia”, “validez”, “eficacia”- con las cuales se entrecruzan, y que también se deben tener en cuenta al resolver el problema sobre el criterio de constitucionalidad aplicable en este proceso. Por otra, exige que la Corte haga referencia a la jurisprudencia constitucional existente en relación con la posibilidad de que el Congreso de la República, en ejercicio de su función legislativa o de su función constituyente, diseñe políticas públicas, en particular en materia criminal, y haga uso de instrumentos normativos -tales como el Acto Legislativo No. 3 de 2002- para efectos de materializar tales políticas en la forma que considere más apropiada. Finalmente, exige efectuar un análisis de los cambios instituidos en el sistema penal por el constituyente derivado, para apreciar que se ha adoptado un “nuevo sistema” y comprender cómo su instrumentalización gradual es una decisión de política criminal que se ha expresado en términos normativos en el artículo 5º del Acto Legislativo mencionado, y que resulta vinculante, por su rango constitucional, para la Corte. Por su importancia para la resolución del problema jurídico en comento, cada uno de estos tres temas se estudiará brevemente en los acápite siguientes.

3.2. Definición y contextualización de las categorías utilizadas por el Congreso en el artículo 5º del Acto Legislativo No. 3 de 2002.

Como se ha señalado, al determinar la forma en que el Acto Legislativo habría de entrar en

vigor, el Congreso de la República, en ejercicio de su función constituyente, utilizó una serie de categorías jurídicas a manera de herramientas para lograr su propósito legítimo de instaurar gradualmente el nuevo sistema de investigación y juzgamiento en materia penal. Tales categorías, según se utilizan en el Artículo 5º del Acto Legislativo, son:

(a) “vigencia”, utilizada en (i) el título del artículo, (ii) la frase “a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca”, y (iii) la frase “el nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2008”;

(b) “aplicación”, utilizada en (i) la frase “se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca”, (ii) la frase “la aplicación del nuevo sistema se iniciará en los distritos judiciales a partir del 1º de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva”, y (iii) la expresión del párrafo transitorio: “Para que el nuevo sistema previsto en este Acto Legislativo pueda aplicarse en el respectivo distrito judicial...”; y

(c) “implementación”, utilizada en la primera frase del párrafo transitorio: “Para que el nuevo sistema previsto en este Acto Legislativo pueda aplicarse en el respectivo distrito judicial, deberán estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la Defensoría Pública”.

El significado de estas categorías se entrecruza con el de algunas nociones jurídicas básicas, tales como “existencia”, “validez” y “eficacia”; de hecho, el lenguaje utilizado por el constituyente en las disposiciones de este mismo artículo del Acto Legislativo presupone la utilización de estos tres últimos conceptos en tanto herramientas normativas para materializar en forma gradual y sucesiva los cambios introducidos al sistema penal, ya que, por ejemplo, al establecer en la primera frase que “el presente acto legislativo rige a partir de su aprobación”, el constituyente implícitamente presume que el acto legislativo ya existe, y que al haber sido aprobado, “rige” –esto es, está vigente y puede empezar a surtir efectos, según se explicará más adelante- a partir del momento en que sea aprobado; y al determinar que el Acto Legislativo se aplicará “de acuerdo con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca”, el constituyente reguló en términos generales aspectos de la eficacia jurídica que habrían de tener las normas constitutivas del nuevo sistema penal, defiriendo al

legislador la determinación específica del momento y el modo en que los efectos jurídicos de dichas disposiciones habrán de generarse.

Por lo anterior, es necesario que la Corte se pronuncie brevemente sobre el significado y alcance que tiene cada uno de estos seis conceptos en el ordenamiento jurídico colombiano, puesto que sólo así se puede interpretar adecuadamente la voluntad del constituyente derivado, tal y como quedó plasmada en el Artículo 5º del Acto Legislativo en cuestión. Para estos efectos, de carácter hermenéutico, resulta pertinente hacer una referencia sumaria al debate que existe entre los teóricos del Derecho sobre el contenido y alcance de algunas de estas nociones.

3.2.1.1. El debate que se ha generado entre las diferentes corrientes de la teoría jurídica en torno al contenido y alcance de las nociones básicas en comento - en especial alrededor de los conceptos de “existencia”, “validez” y “eficacia”-, se explica por las distintas formas en las que cada una de las principales posturas teóricas concibe las normas, el ordenamiento jurídico y el derecho como tal. No corresponde a la Corte entrar a estudiar en detalle este debate, puesto que ello no es pertinente en el presente caso, como tampoco le corresponde definir una posición al respecto. Simplemente basta con ilustrar la variabilidad con la que han sido utilizados estos conceptos básicos por algunas escuelas y pensadores del derecho, haciendo referencia a algunos ejemplos dicentes, para demostrar por qué su definición debe buscarse al interior del ordenamiento colombiano mismo.

3.2.1.2. En primer lugar, la cuestión de la “existencia” de las normas dentro de un determinado sistema jurídico a menudo es equiparada por los juristas a la noción de “validez” o a la de “eficacia social”, dependiendo de la corriente teórica a la cual se adscriban. Mientras que los representantes de la tradición positivista, entre ellos Hans Kelsen, sostienen que la existencia de las normas se asimila a su validez, esto es, a su expedición por la autoridad competente a través de los procedimientos indicados por el ordenamiento³, los pensadores de la tradición realista consideran que la existencia de las normas depende de su eficacia social, es decir, de su efectiva aplicación por parte de los funcionarios competentes -en especial los jueces- y por los miembros de la comunidad⁴. Hay quienes asumen una posición intermedia, tales como G. H. von Wright, quien señala que la existencia de una norma requiere dos condiciones básicas: (1) haber sido dictada por una autoridad normativa con competencia para ello, - es decir, ser válida⁵-, y (2) haber sido

recibida cognoscitivamente por su destinatario, quien debe estar en condiciones de cumplir con lo que allí se le ordena - es decir, la norma debe tener la potencialidad de ser socialmente eficaz -. Otros teóricos⁶ consideran que la noción de “existencia” debe ser separada conceptualmente tanto de la idea de “validez” como de la noción de “eficacia”, puesto que (a) la asimilación de existencia y validez conduce a un regreso al infinito, ya que para ser válida/existente, cada norma dependería de la preexistencia de otra norma válida con cuyos requisitos habría de cumplir⁷, y (b) la asimilación de existencia y eficacia conduce al absurdo de que para quienes conocen y cumplen la norma ésta existe, mientras que para quienes no la conocen o no la cumplen, resulta inexistente.

3.2.1.3. En segundo lugar, el desarrollo teórico que se ha dado a la noción de “validez” tampoco es en absoluto claro ni homogéneo. Para efectuar una comparación diciente, es relevante citar a cuatro autores que exponen, cada uno desde su perspectiva, el sentido del término “validez”:

(a) En primer lugar, Hans Kelsen, representante visible de la escuela positivista, asimila el concepto de “validez” a los de “existencia” y “fuerza vinculante”⁸, lo cual ha sido caracterizado por algunos comentaristas como un “concepto normativo” de validez: “...cuando Kelsen equipara validez con fuerza vinculante está usando ‘fuerza vinculante’ en un sentido especial (para referirse, por ejemplo, a la circunstancia de que otra norma del sistema prescribe obedecer la norma en cuestión), y ...cuando equipara validez con existencia, ‘existencia’ significa aquí pertenencia de una norma a un sistema jurídico” ⁹.

(b) En segundo lugar, Alf Ross¹⁰, quien representa la escuela realista escandinava, expone los distintos sentidos que se han dado al término distinguiendo entre (i) la noción de “validez” en tanto “eficacia jurídica”¹¹, (ii) la noción de “validez” en tanto “eficacia sociológica”¹², y (iii) la noción de “validez” en tanto “fuerza obligatoria moral”¹³, abogando por el reconocimiento del segundo como el verdadero sentido de “validez”¹⁴, el cual se refiere en términos generales a la probabilidad de que las normas sean aplicadas por los jueces y demás funcionarios encargados de decidir en casos concretos.

(c) Por su parte, Robert Alexy¹⁵, representante de una importante corriente del pensamiento jurídico contemporáneo, explica que a los tres elementos constitutivos del concepto de “Derecho” -esto es, la eficacia social, la corrección material y la legalidad acorde con el

ordenamiento- corresponden tres nociones concurrentes de validez: una noción sociológica, una ética y una jurídica. El concepto sociológico de validez, en primer lugar, consiste en que “una norma vale socialmente si es obedecida o en caso de desobediencia se aplica una sanción”¹⁶; el concepto ético de validez hace referencia a la justificación moral de la norma - “una norma vale moralmente cuando está moralmente justificada”¹⁷-; y el concepto jurídico de validez significa, en estricto sentido, que “una norma vale jurídicamente cuando es dictada por el órgano competente, de acuerdo con el procedimiento previsto y no lesiona un derecho de rango superior; dicho brevemente: cuando es dictada conforme al ordenamiento”¹⁸. A pesar de esta nítida distinción, para Alexy la validez jurídica, sea de una norma aislada o del sistema jurídico como un todo, presupone necesariamente la validez en sentido sociológico de la norma o del sistema: (i) en cuanto al sistema jurídico, afirma que “la condición de la validez jurídica de un sistema de normas es que las normas que a él pertenecen sean eficaces en general, es decir, que valgan socialmente...”¹⁹; y (ii) en cuanto a las normas aisladamente consideradas, considera que de éstas puede predicarse validez por su pertenencia a un sistema jurídico “socialmente válido en general”²⁰, pero al mismo tiempo deben contar, ellas mismas, con “un mínimo de eficacia social o de probabilidad de eficacia”²¹.

(d) Norberto Bobbio²² caracteriza la “validez” como la existencia específica de las normas dentro de un sistema jurídico, es decir, como la existencia de las normas jurídicas en tanto tales²³, y explica que para determinar si una norma en particular es válida, se deben desarrollar tres operaciones: (i) determinar si la autoridad que la adoptó tenía el poder legítimo de expedir normas jurídicas vinculantes dentro de dicho sistema -operación que lleva necesariamente a la pregunta por la norma fundamental-, (ii) comprobar si no ha sido derogada, y (iii) comprobar que sea compatible con otras normas del sistema, en especial con las que son jerárquicamente superiores y las normas posteriores. Con ello, Bobbio diferencia la pregunta sobre la validez de las normas de los interrogantes conexos sobre la eficacia social²⁴ y la justicia de las mismas, pero la asimila parcialmente a la cuestión de su existencia.

3.2.1.4. Los anteriores ejemplos, que como se advirtió no pretenden presentar un panorama exhaustivo, ni siquiera completo, del debate teórico en cuestión, ni mucho menos resolverlo, permiten a la Corte concluir que la delimitación de los conceptos de “existencia”, “validez”, “eficacia”, “vigencia”, “aplicación” e “implementación” dentro del ordenamiento colombiano

no puede basarse exclusivamente en los aportes de la teoría jurídica, puesto que las definiciones que han dado los distintos pensadores del derecho a estas nociones son notoriamente variables, y aunque pueden contribuir a orientar la interpretación de los términos utilizados por el Acto Legislativo No. 3 de 2002, no ofrecen una respuesta homogénea y coherente al interrogante en cuestión. La determinación del sentido de estas nociones se debe efectuar, por lo tanto, haciendo referencia a la forma en que ellos son utilizados por las demás normas constitutivas del ordenamiento jurídico colombiano, así como a los fines que movieron al Constituyente derivado a adoptar el artículo 5º de dicho Acto Legislativo –sin que ello signifique que la Corte pretenda adoptar una especie de “teoría jurídica local”-; se trata de aplicar distintos métodos hermenéuticos al Acto Legislativo en cuestión, para determinar el sentido de las instituciones jurídicas que en él se usan y resolver, así, el problema sobre su fuerza vinculante actual en tanto criterio de constitucionalidad -.

3.2.2. El alcance de los conceptos en el ordenamiento colombiano

Procede, pues, la Corte a determinar el sentido que se debe adscribir a las categorías en comento, de conformidad con el uso que se les ha dado en el ordenamiento jurídico nacional, no sin antes advertir que se trata de figuras a menudo ligadas entre sí, cuyos significados confluyen en varios puntos:

(a) La “existencia” de una norma hace relación a su introducción al ordenamiento jurídico, es decir, a su ingreso normativo al sistema, una vez se han cumplido las condiciones y requisitos establecidos por el mismo ordenamiento para ello. Así, se predica la existencia de una ley ordinaria cuando el proyecto correspondiente, después de haber sido publicado oficialmente en tanto tal, ha sido aprobado en cuatro debates por el Congreso y ha recibido la sanción presidencial (art. 157, C.P.); a su vez, se afirma que un acto legislativo existe cuando ha surtido los ocho debates de rigor en las dos cámaras legislativas (art. 375, C.P.).

(b) La “validez” de una norma se refiere a su conformidad, tanto en los aspectos formales como en los sustanciales, con las normas superiores que rigen dentro del ordenamiento, sean éstas anteriores o posteriores a la norma en cuestión. Desde el punto de vista formal, algunos de los requisitos de validez de las normas se identifican con los requisitos necesarios para su existencia –por ejemplo, en el caso de las leyes ordinarias, el hecho de haber sido

aprobadas en cuatro debates por el Congreso y haber recibido la sanción presidencial -; pero por regla general, las disposiciones que regulan la validez formal de las normas -legales u otras- establecen condiciones mucho más detalladas que éstas deben cumplir, relativas a la competencia del órgano que las dicta, y al procedimiento específico que se debe seguir para su expedición. Así, por ejemplo, la validez de las leyes ordinarias presupone que se hayan cumplido requisitos tales como la iniciación de su trámite en una determinada cámara legislativa (art. 154, C.P.), el transcurso de un determinado lapso de tiempo entre debates (art. 160, C.P.), su aprobación en menos de dos legislaturas (art. 162, C.P.), el cumplimiento de las normas sobre iniciativa legislativa (art. 156, C.P.) o el respeto por la regla de unidad de materia (art. 158, C.P.). Adicionalmente, como se dijo, la validez hace relación al cumplimiento de ciertos requisitos sustanciales o de fondo impuestos por el ordenamiento; así, por ejemplo, una ley determinada no podrá desconocer los derechos fundamentales de las personas (art. 5, C.P.).

(c) La “eficacia” de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico; es el primero el que resulta relevante para efectos del asunto bajo revisión. El sentido jurídico de “eficacia” hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas.

(d) La “vigencia” se halla íntimamente ligada a la noción de “eficacia jurídica”, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro ordenamiento es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con las normas generales sobre el particular²⁵. El verbo “regir” es utilizado por las normas para hacer referencia a su vigencia, entendida en este sentido.

(e) La “aplicación” de las normas es el proceso a través del cual sus disposiciones son interpretadas y particularizadas frente a situaciones fácticas concretas por parte de los funcionarios competentes para ello, sean administrativos o judiciales. Así, se “aplica” una determinada norma cuando se le hace surtir efectos frente a una situación específica, desarrollando el contenido de sus mandatos en forma tal que produzca efectos jurídicos respecto de dicha situación en particular, determinando la resolución de un problema jurídico dado, o el desenlace de un determinado conflicto²⁶.

(f) Finalmente, la “implementación” de una norma hace referencia al proceso por medio del cual la política que dicha norma articula jurídicamente es puesta en ejecución; se trata de una serie ordenada de pasos, tanto jurídicos como fácticos, predeterminados por la misma norma -o por aquellas que la desarrollen -, encaminados a lograr la materialización, en un determinado período de tiempo, de una política pública que la norma refleja. Por lo mismo, la noción de “implementación” tiene una dimensión jurídica, una dimensión material o fáctica y una dimensión temporal, cuyo contenido habrá de ser determinado por el Legislador. Analíticamente, una política pública primero es diseñada y luego es implementada²⁷. La articulación jurídica del diseño de la política conlleva que la implementación futura de ésta no sea sólo política sino también judicial.

Es claro, como se señaló, que (i) los límites conceptuales que separan las anteriores nociones y permiten distinguirlas son en ciertos casos difusos, y (ii) la relación que se establece entre ellas no es una que siempre permita catalogar a algunas como presupuestos de las otras, ni establecer secuencias lógicas en virtud de las cuales la primera de ellas dé lugar a las siguientes -por ejemplo, en el sentido de que la “validez” de las normas no siempre es un presupuesto de su “eficacia”²⁸ ni presupone su “vigencia”²⁹, aunque su “eficacia”, su “vigencia” y su “validez” sí presuponen su “existencia”³⁰, y su “aplicación” e “implementación” presuponen su eficacia jurídica -.

Pero no obstante lo anterior, las seis nociones pueden ser diferenciadas, en principio, en tanto variables analíticas, y este ejercicio es indispensable para la resolución del problema jurídico bajo estudio, especialmente teniendo en cuenta que el artículo 5º del Acto Legislativo No. 3 de 2002 utiliza algunas de ellas y presupone las demás, tal y como se explicó anteriormente. La determinación del contenido de las herramientas conceptuales utilizadas por el constituyente derivado en el artículo 5º del Acto Legislativo, se reitera, es

indispensable para comprender la manera en que, por decisión del Congreso en ejercicio de su función constituyente, se habrá de desarrollar la política criminal instrumentalizada en dicho Acto Legislativo –a saber, la adopción de un nuevo sistema de investigación y juzgamiento en materia penal -, lo cual resulta indispensable para determinar el parámetro de constitucionalidad aplicable al presente caso. Para estos efectos, también es pertinente recordar la jurisprudencia previa de esta Corte sobre la posibilidad que tiene el Congreso de hacer uso de instrumentos normativos al momento de diseñar y adoptar políticas públicas, según se explica a continuación.

3.3. Adopción de políticas públicas, y en particular políticas criminales, por medio de normas constitucionales o legales

La noción de “política criminal” ha sido definida por la Corte, en la sentencia C-646 de 200131, como “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la política criminal puede ser articulada por el Legislador a través de la expedición de normas; así, en la sentencia C-504 de 199332 se afirmó expresamente que “la legislación penal es manifestación concreta de la política criminal del Estado”, y que “la decisión política que determina los objetivos del sistema penal y la adecuada aplicación de los medios legales para luchar contra el crimen y alcanzar los mejores resultados, se plasma en el texto de la ley penal”. Así mismo, se precisó que “la norma penal, una vez promulgada, se independiza de la decisión política que le da origen, conservando la finalidad buscada por su redactor en el elemento teleológico de la norma”.

En el mismo sentido, en la sentencia C-646 de 2001, recién citada, se aclaró que el proceso de diseño de una política pública en materia criminal incluye los procesos de (i) definición de sus elementos constitutivos y las relaciones entre ellos, (ii) articulación inteligible de sus componentes, y (iii) programación de la forma, los medios y el ritmo al cual será desarrollada dicha política; en ese orden de ideas, la Corte expresó que las decisiones constitutivas del diseño de una política pública pueden ser plasmadas, o bien en documentos políticos, o bien en instrumentos jurídicos – esto es, normas, sean éstas de rango constitucional, legal o reglamentario. Así, entre las distintas medidas normativas que, de conformidad con la

jurisprudencia constitucional, forman parte del concepto de “política criminal”, se encuentran: (a) las que definen los bienes jurídicos que se busca proteger por medio de las normas penales, a través de la tipificación de conductas delictivas³³, (b) las que establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos³⁴, (c) las que señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia³⁵, (d) las que consagran los mecanismos para la protección de las personas que intervienen en los procesos penales³⁶, (e) las que regulan la detención preventiva³⁷, o (f) las que señalan los términos de prescripción de la acción penal³⁸. En idéntico sentido, ha reconocido esta Corporación que las normas del Código de Procedimiento Penal son un elemento constitutivo la política criminal en tanto instrumento para su materialización, puesto que regulan las formas y los pasos que deben seguir quienes ejecuten dicha política en la práctica³⁹.

Una vez diseñada, la política criminal es implementada. Esta fase de la política pública comprende diferentes etapas, según las características y la jerarquía del instrumento jurídico en el que se haya articulado la política pública. Así, una política criminal plasmada en sus rasgos generales en una reforma constitucional es implementada mediante leyes de desarrollo, capacitación de funcionarios responsables de su ejecución, provisión de la infraestructura física y técnica para ponerla en práctica, apropiación de recursos públicos para financiar todo lo anterior, en fin.

En conclusión, según ha determinado la jurisprudencia de esta Corte, una parte integrante del proceso de diseño y adopción de políticas públicas en materia criminal es la utilización de instrumentos normativos, tales como el Acto Legislativo No. 3 de 2002, antes citado. De allí que, como ya se precisó en los acápite precedentes, sea indispensable prestar cuidadosa atención a lo dispuesto en el artículo 5º Transitorio de dicho Acto Legislativo, puesto que es a través de esta disposición que el Congreso, actuando como constituyente derivado, instrumentalizó su decisión de implementar en forma gradual y sucesiva el nuevo sistema de procedimiento penal que adoptó, en tanto medida de política criminal del Estado colombiano. Por lo mismo, al definirse en dicho artículo 5º la dinámica del proceso mediante el cual se habrá de dar eficacia jurídica a la enmienda constitucional contenida en el citado Acto Legislativo, la Corte debe atenerse a sus términos al momento de determinar el parámetro de constitucionalidad aplicable en el presente caso.

Con este fin, la Corte considera necesario efectuar un análisis breve pero cuidadoso sobre el alcance y las implicaciones del cambio introducido por el constituyente en el sistema de investigación y juzgamiento en materia penal, con miras a aclarar las razones por las cuales se escogió darle aplicación e implementación en forma gradual y sucesiva. Es sólo con base en una comprensión clara de la forma como se introdujo un nuevo sistema de procedimiento penal por el constituyente derivado, que se podrá determinar el verdadero sentido de su decisión de diferir su materialización en el tiempo, y por ende, se logrará un entendimiento adecuado de los términos utilizados en el artículo 5º Transitorio del Acto Legislativo en mención.

3.4. Análisis del sistema introducido por el Acto Legislativo No. 03 de 2002 en tanto instrumento para la materialización de una política criminal adoptada por el constituyente derivado.

Como ya se indicó, el Acto Legislativo No. 3 de 2002 no se limitó a efectuar reformas menores a la Fiscalía introducida en la Constitución de 1991; la voluntad del Congreso al expedirlo, en ejercicio de su función constituyente y de su potestad de diseñar y adoptar la política criminal del Estado, fue la de instituir un “nuevo sistema” de investigación, acusación y juzgamiento en materia penal, como lo dicen expresamente los artículos 4º transitorio y 5.

Ello se deduce no sólo de una lectura de las modificaciones introducidas a los artículos 116, 250 y 251 de la Carta, sino de la Exposición de Motivos que acompañó al proyecto inicial de Acto Legislativo, en la cual se expresó lo siguiente:

“...la primera necesidad y, a la vez, propósito de esta reforma es la de fortalecer la función investigativa de la Fiscalía General de la Nación... se ha concebido como solución eliminar de la Fiscalía las actuaciones judiciales donde se comprometan derechos fundamentales de los sindicados, de manera que pueda dedicarse con toda su energía a investigar los delitos y acusar ante un juez a los posibles infractores de la ley penal. Lo anterior permitiría al instructor especializarse en la función de su cargo, que es la documentación de sus hallazgos y la búsqueda del material probatorio. El fiscal podrá actuar con más eficiencia y obtener mejores resultados en su habilidad investigativa, sin tener que inhibirse mentalmente por estar pendiente del cuidado de asuntos ajenos a su función. // Por las deficiencias que genera el sistema actual, y con el ánimo de lograr los cambios expuestos, resulta trascendental

abandonar el sistema mixto que impera en nuestro ordenamiento procesal penal, y adoptar un sistema de tendencia acusatoria.”⁴⁰ (énfasis de la Corte)

La reforma de los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución pretende, así, instaurar un “nuevo sistema”, que abandone la tendencia mixta diseñada por el Constituyente de 1991, y adopte un perfil de tendencia acusatoria, sin que ello signifique haber adoptado un esquema acusatorio puro. El alcance de esta reforma y sus implicaciones serán desarrolladas por el legislador y precisadas por la jurisprudencia. No obstante, su magnitud se puede visualizar, en primer término, por medio de una comparación simple del texto de los artículos aludidos, antes y después de la aprobación del Acto Legislativo. De esta comparación se aprecia que se creó un sistema sustancialmente diferente al anterior.

3.4.1. Reforma del artículo 116

El artículo 116, antes del Acto Legislativo 3 de 2002, era del siguiente tenor:

Artículo 116. “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.”

Con posterioridad a la reforma, el texto quedó como sigue (se subrayan las modificaciones introducidas al texto original):

Artículo 116. “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.”

Con base en la comparación de ambos textos, la Corte observa lo siguiente:

3.4.1.1. La principal modificación que se introdujo a este artículo consistió en admitir la posibilidad de que los particulares actúen como “jurados en las causas criminales”, ejerciendo así, en forma transitoria, la función de administrar justicia.

3.4.1.2. Salvo por lo anterior, se mantuvo intacta la enumeración de los organismos que administran justicia, tanto en forma permanente como excepcional; es de especial interés, en este sentido, que la Fiscalía General de la Nación, como órgano del Estado, continúe incluida en dicha enumeración.

3.4.2. Reforma del artículo 250

El artículo 250, en su formulación original, establecía lo siguiente:

Artículo 250. “Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá:

1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere del caso, tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.

2. Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.
3. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la policía nacional y los demás organismos que señale la ley.
4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.
5. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.”

Luego de la reforma, el artículo 250 quedó así (se subrayan los cambios):

Artículo 250. “La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar 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 del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

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

1. Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.

El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez

de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, al solo efecto de determinar su validez.

4. Presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, con inmediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías.

5. Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.

6. Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.

7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.

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.

9. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General o sus delegados deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e

informaciones de que tenga noticia incluidos los que le sean favorables al procesado.

Parágrafo. La Procuraduría General de la nación continuará cumpliendo en el nuevo sistema de indagación, investigación y juzgamiento penal, las funciones contempladas en el artículo 277 de la Constitución nacional.”

El examen de las modificaciones introducidas a este artículo constitucional indica lo siguiente:

3.4.2.1. La formulación general de las funciones atribuidas a la Fiscalía General de la Nación es sustancialmente distinta en el encabezado de uno y otro texto. Así, bajo el sistema original de 1991, la función de la Fiscalía era la de investigar y acusar ante los jueces competentes las posibles violaciones de la ley penal, salvo aquellas cobijadas por el fuero penal militar y otros fueros constitucionales; se precisaba, además, que la iniciación de la investigación podía llevarse a cabo de oficio, en virtud de denuncia o por querrela.

Después de la reforma aprobada mediante el Acto Legislativo No. 3 de 2003, la función de la Fiscalía es la de adelantar el ejercicio de la acción penal e investigar los hechos que tengan las características de una violación de la ley penal, siempre y cuando existan motivos y circunstancias fácticas suficientes que indiquen la posible comisión de una tal violación; precisa el texto constitucional que éste cometido general es una obligación de la Fiscalía, la cual no podrá en consecuencia suspender, interrumpir ni renunciar a la persecución penal, excepto en los casos previstos para la aplicación del principio de oportunidad –el cual deberá haberse regulado en el marco de la política criminal del Estado colombiano, y tendrá control de legalidad por el juez de control de garantías -. Se señala, además, que los hechos objeto de investigación por parte de la Fiscalía pueden ser puestos en su conocimiento por denuncia, petición especial, querrela o de oficio; y que quedan excluidos de su conocimiento, tal como sucedía bajo el esquema de 1991, los delitos cobijados por el fuero penal militar y otros fueros constitucionales.

De esta manera, el Acto Legislativo que se estudia supone una modificación considerable en la enunciación de las funciones propias de la Fiscalía General de la Nación. Resalta la Corte, además, que este primer párrafo del nuevo artículo 250 Superior hace uso de diferentes categorías jurídicas cuyo alcance precisará el Legislador; entre ellas, son especialmente relevantes las siguientes nociones constitucionales: (i) ejercicio de la acción penal, (ii)

investigación de los hechos que revistan las características de un delito, (iii) persecución penal, (iv) suspensión de la persecución penal, (v) interrupción de la persecución penal, (vi) renuncia a la persecución penal, (vii) principio de oportunidad, (viii) control de legalidad, y (ix) control de garantías.

3.4.2.2. La enumeración precisa de las funciones adscritas a la Fiscalía también es sustancialmente diferente en uno y otro texto constitucional. Se mantienen iguales, en lo esencial, algunas de ellas, pero con un significado que habrá de determinarse en el nuevo contexto; tal sucede con las funciones descritas en los numerales 3 y 4 del artículo 250 en su formulación inicial de 1991, que quedaron redactadas de manera similar en los numerales 8 y 7, respectivamente, del artículo 250 reformado; pero las atribuciones que contemplaban los numerales 1 y 2 ibídem, así como lo dispuesto en el último inciso del texto original de 1991, fueron objeto de varias reformas, que se indican a continuación:

(a) Ya no corresponde a la Fiscalía, por regla general, asegurar la comparecencia al proceso de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento necesarias; ahora únicamente puede solicitar la adopción de dichas medidas al juez que ejerza las funciones de control de garantías, con la misma finalidad de asegurar la comparecencia de los imputados, así como para garantizar la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en particular de las víctimas. Se trata, así, de una atribución que ha sido trasladada por el constituyente a un funcionario judicial independiente. Respecto de éste último, precisa el nuevo texto constitucional que debe ser distinto al juez de conocimiento del proceso penal correspondiente.

A pesar de lo anterior, el mismo numeral 1 del nuevo artículo 250 permite que la Fiscalía, si es expresamente autorizada para ello por el legislador, imponga directamente, en forma excepcional, un tipo específico de medida restrictiva de la libertad orientada a garantizar la comparecencia de los imputados al proceso penal: la captura, que deberá llevarse a cabo respetando los límites y eventos de procedencia establecidos en la ley. Ahora bien, por tratarse de una medida restrictiva de los derechos del procesado, esta actuación excepcional de la Fiscalía está sujeta a control judicial por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Sin embargo, se reitera que esta es una excepción a la regla general según la cual éste tipo de medidas deben ser impuestas por decisión del juez de control de garantías, a solicitud de la Fiscalía

General de la Nación.

(b) El numeral 2 del artículo 250, con posterioridad a la reforma, permite a la Fiscalía General de la Nación imponer, en el curso de las investigaciones que realice, las medidas de registro, allanamiento, incautación e interceptación de comunicaciones. No se requiere, en el nuevo texto constitucional, autorización judicial previa para ello; pero sí se someten a un control judicial posterior automático, por parte del juez que cumpla la función de control de garantías, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

(c) El numeral 3 del nuevo artículo 250 constitucional asigna una función específica a la Fiscalía que no estaba prevista expresamente en el texto de 1991, a saber, la de “asegurar los elementos materiales probatorios”, para lo cual deberá garantizar la cadena de custodia mientras se ejerce la contradicción de tales pruebas. Asimismo, establece una regla general no prevista en el esquema de funciones original de 1991: en caso de requerirse medidas adicionales para asegurar tales elementos materiales probatorios, que impliquen afectación de derechos fundamentales, se deberá contar con autorización judicial por parte del juez que ejerza la función de control de garantías.

(d) Con posterioridad a la reforma, en el numeral 4 del artículo 250 Superior se mantiene la función de la Fiscalía de acusar a los presuntos infractores del ordenamiento penal ante el juez de conocimiento de la causa respectiva, atribución que estaba prevista en el texto original de 1991; pero se precisa que una vez se presente el escrito de acusación por parte de la Fiscalía, se puede dar inicio a un “juicio público, oral, con intermediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías” – acusación que no es vinculante para el juez.

(e) El numeral 5º, tal como fue modificado por el Acto Legislativo, despoja a la Fiscalía General de la Nación de la función de declarar precluídas las investigaciones penales en los casos en que no exista mérito para formular una acusación, atribución que le había sido asignada por el numeral 2 del artículo 250 original, en virtud del cual era la Fiscalía la encargada de “calificar y declarar precluídas” dichas investigaciones. Ahora, la función de decidir sobre la preclusión corresponde al juez de conocimiento de la causa correspondiente, por regla general a petición de la Fiscalía; la reforma constitucional también deja en claro que la decisión de declarar la preclusión de una investigación penal únicamente podrá

adoptarse de conformidad con lo dispuesto en la ley.

(f) El numeral 6 del artículo 250 reformado también constituye una modificación importante del texto original de este artículo, puesto que corresponde al juez de conocimiento de cada proceso adoptar las medidas judiciales necesarias para asistir a las víctimas del delito, disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados, a solicitud de la Fiscalía. El texto original adoptado por el Constituyente de 1991 asignaba a la Fiscalía la función de adoptar directamente “las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito”.

(g) En el numeral 7 del artículo 250 enmendado se mantiene en cabeza de la Fiscalía General de la Nación la función de velar por la protección de las víctimas, los testigos y las demás personas que intervienen en el proceso penal, pero se adiciona a esta lista a los jurados, que ahora intervendrán en la función de administrar justicia en el ámbito criminal. Debe ser el Congreso quien precise cuál es la diferencia entre esta atribución de la Fiscalía, y la que consagra el numeral 6 del mismo artículo reformado, según se reseñó en el literal precedente. Asimismo, dispuso expresamente el Constituyente que es el Legislador quien está llamado a (i) fijar los términos en los cuales las víctimas de los delitos podrán intervenir en el curso del proceso, y (ii) diseñar los mecanismos de justicia restaurativa a los que haya lugar.

3.4.3. Reforma del artículo 251

Antes de la reforma introducida por el Acto Legislativo, el artículo 251 era del siguiente tenor:

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

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.
2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia.
3. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.

4. Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

5. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.”

Con posterioridad a la reforma, el artículo 251 quedó como sigue:

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

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia.

3. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.

4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.

5. otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

6. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.”

3.4.3.1. Se observa, en primer lugar, que los numerales 1 y 2 del artículo 251 quedaron, en lo esencial, idénticos, salvo que la expresión “funcionarios” del numeral 1, así como la expresión “empleados” del numeral 2, fueron sustituidas en ambos casos por el término “servidores”.

3.4.3.2. Así mismo, los numerales 3, 4 y 5 del texto original de 1991 se mantuvieron iguales en los numerales 4, 5 y 6, respectivamente, del artículo 251 reformado.

3.4.3.3. La modificación más significativa del artículo 251 radica en la introducción del nuevo numeral 3, en virtud del cual el Fiscal General de la Nación cuenta con la potestad constitucional de (i) asumir directamente la conducción de investigaciones y procesos penales, sea cual fuere la etapa procesal en la cual se encuentren, (ii) asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos penales que éstos lleven, y (iii) determinar, en aplicación de los principios institucionales de unidad de gestión y jerarquía - ahora aplicables por mandato constitucional al interior de la Fiscalía -, el criterio y la posición de la Fiscalía. Ello, precisa la norma constitucional, “sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley”.

3.4.4. Análisis de los cambios introducidos por el Acto Legislativo

Como se observa, la reforma introducida mediante el Acto Legislativo en cuestión fue de amplio espectro, hasta el punto de que en él se expresa objetivamente la voluntad constituyente de adoptar un “nuevo sistema” de investigación, acusación y juzgamiento en materia penal, al tenor de los artículos 4 Transitorio y 5 de dicho Acto.

Para efectos de delinear el perfil de la reforma, es pertinente acudir a algunas de las categorías analíticas propias del derecho procesal penal comparado, ya que éstas proporcionan un marco adecuado para examinar la naturaleza y los principales aspectos de los procedimientos penales previstos por cada ordenamiento jurídico nacional, tales como las fuentes del derecho penal y procesal penal, los actores que intervienen en la relación procesal, y las fases y figuras que constituyen el procedimiento aplicable⁴¹. Aplicar categorías analíticas del derecho comparado también es ilustrativo por cuanto permite demostrar que, si bien existen dos grandes modelos -el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio -, éstos rara vez se presentan en forma “pura” a nivel nacional; por el contrario, los distintos Estados del mundo han adoptado diferentes elementos de cada uno de tales modelos, combinándolos para producir sistemas nacionales “de tendencia” inquisitiva, acusatoria, o mixta. Tal sucede con el sistema penal colombiano, que con posterioridad al Acto Legislativo No. 2 de 2003, adoptó varios de los rasgos propios del modelo acusatorio, pero al mismo tiempo mantuvo algunas de las características del sistema mixto: en términos generales, la reforma se orienta hacia la adopción de un sistema acusatorio, con una clara separación de las funciones de investigación, acusación y juzgamiento, así como un juicio oral, público, concentrado y contradictorio en el cual podrán participar jurados⁴².

Procede, pues, la Corte a efectuar una breve y esquemática comparación entre el sistema de 1991 y el sistema diseñado por el Constituyente de 2003, con base en las categorías analíticas mencionadas, y únicamente con base en lo dispuesto en el texto de la Carta Política.

3.4.4.1. En cuanto al contexto jurídico en el cual se desenvuelven las relaciones jurídico - penales, la Corte precisa lo siguiente:

(a) Las fuentes de derecho aplicables siguen siendo, en lo esencial, las mismas, con la diferencia de que existe, con posterioridad al Acto Legislativo, una regulación constitucional más detallada de los principales aspectos del procedimiento penal que configuran un nuevo sistema que se inscribe dentro de la Constitución adoptada en 1991. Ello implica que, en virtud del principio de unidad de la Constitución Política⁴³, las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo deben interpretarse y aplicarse en forma tal que guarden armonía con los principios generales y los derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional.

(b) Los principios fundamentales que rigen el proceso (i) siguen gozando de rango constitucional, (ii) se interpretan a la luz de las disposiciones relevantes de los instrumentos internacionales de derechos humanos que vinculan a Colombia (art. 93, C.P.), y (iii) deben ser desarrollados, por mandato de la Constitución y del acto mismo Acto Legislativo, a través de disposiciones legales orientadas a precisar su alcance y contenido específicos en el contexto del procedimiento penal.

(c) El status de los órganos estatales que intervienen en el proceso sigue siendo, esencialmente, el mismo del esquema de 1991, puesto que (i) la Fiscalía como órgano continúa incluida entre los que administran justicia (C.P., art. 116 reformado), a pesar de que sus funciones han sido sustancialmente modificadas, como ya se advirtió en el apartado 3.4.3.

3.4.4.2. Con respecto a los actores que intervienen en la relación jurídica y en el proceso penal, se resalta que el nuevo esquema constitucional prevé la intervención (a) del imputado, (b) del Fiscal, (c) del Juez de conocimiento de la causa, (d) del Ministerio Público a través de la Procuraduría General de la Nación, (e) del juez de control de garantías, y (f) de los jurados, encargados ahora de administrar justicia en forma transitoria en los términos que

señale la ley. Así mismo, el Acto Legislativo faculta al Legislador para fijar los términos precisos en los cuales (g) las víctimas del delito habrán de intervenir en el proceso penal.

3.4.4.3. Los rasgos estructurales del procedimiento penal han sido objeto de una modificación considerable a través del Acto Legislativo No. 3 de 2002, en la medida en que:

(a) En cuanto a las etapas del procedimiento, se mantuvo la distinción entre la fase de investigación -encaminada a determinar si hay méritos para acusar- y la fase de juzgamiento, pero se otorgó una clara preponderancia, bajo el nuevo sistema, a ésta última; ya se vio cómo el Constituyente derivado de 2002 caracterizó el juicio penal como una etapa regida por la oralidad, la publicidad, la inmediación de las pruebas, la contradicción, la concentración y el respeto por todas las garantías fundamentales. La etapa del juicio se constituye, así, en el centro de gravedad del proceso penal bajo el sistema instituido por el Acto Legislativo, a diferencia del sistema de 1991, que conservó la importancia de la etapa de investigación⁴⁴. En efecto, bajo el sistema preexistente, es durante la investigación que lleva a cabo la Fiscalía que se practican y valoran las pruebas que obran dentro del proceso, por parte de un funcionario que ejerce funciones judiciales e investigativas al mismo tiempo. En virtud del Acto Legislativo, el trabajo investigativo de la Fiscalía constituye más una preparación para el juicio, que es público y oral, durante el cual (i) se practicarán y valorarán, en forma pública y con participación directa del imputado, las pruebas que se hayan podido recaudar, en aplicación de los principios de inmediación judicial y contradicción de la prueba, (ii) se aplicará el principio de concentración, en virtud del cual las pruebas serán evaluadas en su integridad y de manera global durante una etapa procesal de corta duración que otorgue al juez, y al jurado según el caso, una visión de conjunto y le permita fundamentar sus decisiones en la totalidad de las pruebas existentes, y (iii) se adoptarán, con igual publicidad, las decisiones definitivas a las que haya lugar respecto de la responsabilidad penal del acusado.

(b) los poderes atribuidos a quienes participan en el proceso fueron objeto de una regulación constitucional expresa que modificó su alcance en varios aspectos:

(i) El poder de señalamiento de la posible comisión de una infracción se mantiene en cabeza del Estado, que podrá iniciar a través de la Fiscalía la investigación de las posibles violaciones a la ley penal. Los particulares y otras autoridades podrán, por mandato

constitucional, poner en conocimiento de las autoridades competentes las infracciones penales de las que tengan conocimiento a través de denuncia, petición especial o querrela. El esquema constitucional de 1991 preveía la existencia de la denuncia y la querrela, pero no la de la petición especial, cuyo contenido será precisado por el Legislador.

(ii) El poder de investigación se mantiene esencialmente en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, ya que ésta continúa, con posterioridad al Acto Legislativo, investida de la responsabilidad de realizar la investigación de las posibles violaciones a la ley penal; no obstante, la formulación de este poder en cabeza de la Fiscalía es distinta en uno y otro texto constitucional, ya que en el artículo 250 original se le asignaba la función de "...de oficio, mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes", mientras que en el artículo 250 reformado se le atribuye la obligación de "adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar 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 del mismo". El texto enmendado introduce, así, una condición para el ejercicio del poder de investigación por parte de la Fiscalía: que existan motivos y circunstancias de hecho suficientemente sólidas como para apuntar hacia la posible comisión de un delito.

(iii) El poder de prueba se mantiene en cabeza tanto de la Fiscalía como del acusado y del Juez; sin embargo, el numeral 4 y el último inciso del artículo 250 de la Carta, tal y como fueron modificados por el Acto Legislativo, establecen cambios trascendentales en materia probatoria. Cabe resaltar, por ejemplo, el nuevo alcance de los principios de inmediación y de contradicción, ya que las pruebas se han de practicar dentro de la etapa de juzgamiento ante el juez y los jurados y, además, ofreciendo tanto a la Fiscalía como a la defensa el derecho de contradicción. En materia de pruebas, también es de resaltar que el Acto Legislativo permite específicamente la posibilidad de restringir el derecho a la intimidad, y otros derechos, durante el curso de las investigaciones penales que adelanta la Fiscalía General de la Nación, por medio de interceptaciones de comunicaciones, registros, allanamientos e incautaciones; éstos se podrán realizar sin que medie orden judicial previa, pero quedarán sujetos a un control judicial automático dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, para efectos de determinar su validez en tanto pruebas (art. 250-2, modificado).

(iv) El poder de acusación se mantiene en cabeza de la Fiscalía; no así el de declarar precluida la investigación, que ahora corresponde al juez de conocimiento de la causa, a solicitud de la Fiscalía (art. 250-5, modificado).

(v) El poder de contradicción, es decir, un aspecto central del derecho de defensa por parte del acusado, mantiene plenamente su status de garantía fundamental de la persona, y se materializa con la sujeción constitucional de la etapa de juzgamiento a los principios de oralidad y contradicción.

(vi) El poder de coerción sobre quienes intervienen en el proceso penal fue objeto de una clara reforma por el Constituyente derivado, en la medida en que bajo el nuevo sistema, por regla general la imposición de medidas restrictivas de la libertad, tales como la captura, deberá ser decretada por un funcionario judicial, a saber, el juez de control de garantías, ante quien la Fiscalía deberá presentar la solicitud pertinente. Ahora bien, a pesar de que en el nuevo sistema la regla general es que sólo se podrá privar de la libertad a una persona por decisión judicial, se mantiene la posibilidad de que en casos excepcionales, según lo establezca la ley, la Fiscalía General de la Nación realice capturas sin orden judicial previa, que no obstante estarán sujetas a un control automático por parte del juez de control de garantías dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes (art. 250-1, modificado); pero resalta la Corte que ésta es una hipótesis claramente excepcional. Así mismo, en el nuevo esquema se establece que las medidas que afecten la libertad solicitadas por el Fiscal al juez de control de garantías, únicamente pueden ser adoptadas cuando quiera que sean necesarias para asegurar la comparecencia de los imputados al proceso, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en particular de las víctimas del hecho punible; con ello se establecen límites teleológicos constitucionales expresos a la posibilidad de que se decreten medidas restrictivas de derechos fundamentales.

(vii) El poder de disposición del proceso también fue modificado en cuanto a su alcance por el constituyente derivado de 2002, ya que se consagró a nivel constitucional el principio de oportunidad, por oposición al principio de legalidad. El principio de oportunidad ha sido reconocido en múltiples ordenamientos penales del mundo, y se basa en el postulado de que la acusación penal requiere no sólo que exista suficiente mérito para acusar por razones fácticas y jurídicas, sino que no existan razones de oportunidad para archivar el proceso, esto es, razones válidas por las cuales el Estado puede legítimamente optar por no perseguir

penalmente una determinada conducta, en los “casos que establezca la ley” y “dentro del marco de la política criminal del Estado”⁴⁵. Se trata de una previsión constitucional de las hipótesis en las cuales procede archivar la investigación, las cuales serán reguladas en detalle por la ley. El Legislador también deberá regular el alcance del control judicial de legalidad previsto por el Acto Legislativo para las actuaciones en las que se aplique este principio, lo cual es especialmente relevante para proteger los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación⁴⁶.

(viii) El poder de decisión, finalmente, se mantiene en cabeza del juez de conocimiento, quien tendrá en cuenta el papel que la ley asigne a los jurados.

El anterior panorama, que no es exhaustivo sino meramente enunciativo de algunas diferencias trascendentales, permite concluir que fue voluntad del constituyente derivado introducir un nuevo sistema penal en nuestro país. La Corte Constitucional debe partir, por ende, de esta premisa, al momento de establecer si son aplicables las normas del Acto Legislativo No. 3 de 2002 en tanto parámetro de constitucionalidad en el presente caso, en el cual se acusan normas expedidas con anterioridad a 2002, que no desarrollan el nuevo sistema y que son propias del sistema anterior que continuará en vigor durante el tiempo y en las condiciones que fijó el propio Acto Legislativo No. 3 de 2002.

3.5. Conclusión: el parámetro de constitucionalidad a aplicar en el presente caso.

Teniendo en cuenta los puntos expuestos en los acápites precedentes, la Corte considera necesario efectuar dos precisiones adicionales para resolver el problema jurídico sobre el parámetro de constitucionalidad que se debe aplicar en el presente proceso:

(a) Ya se señaló que fue voluntad del Constituyente instaurar un nuevo sistema penal; y según ha expresado esta Corporación, “un sistema se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes y una cierta relación con su entorno”⁴⁷. Por lo mismo, si bien las normas jurídicas que constan en el Acto Legislativo No. 3 de 2002 son parte integrante de dicho sistema, éste también incluye tanto (i) las leyes que lo habrán de desarrollar, como (ii) la infraestructura necesaria para su implementación, según dispone el artículo 4º Transitorio de dicho Acto Legislativo⁴⁸, los cuales constituyen parte integrante del nuevo esquema diseñado por el constituyente derivado; y

(b) Por virtud del mecanismo gradual y sucesivo de implementación establecido en el artículo 5º del Acto Legislativo, se presentarán tres (3) etapas distintas en el proceso de materialización del nuevo sistema acusatorio: (i) entre el momento de la aprobación del Acto Legislativo y el 1º de enero de 2005, regirá el sistema preexistente; (ii) entre el 1º de abril de 2005 y el 31 de diciembre de 2008, se presentará una etapa de transición durante la cual coexistirán los dos sistemas en distintas regiones del territorio nacional; y (iii) a partir del 31 de diciembre de 2008, deberá estar en “plena vigencia” el nuevo modelo acusatorio de procedimiento penal en todo el país.

De esta manera, y para efectos de resolver el problema jurídico bajo estudio, la Corte considera que son relevantes las siguientes conclusiones:

3.5.1. El Acto Legislativo No. 3 de 2002 existe, en la medida en que fue aprobado por el Congreso de la República en ejercicio de su función constituyente, por medio de los ocho debates prescritos por la Carta Política.

3.5.3. En ese sentido, como se ha explicado, el Congreso de la República eligió, en tanto medida de política criminal instrumentalizada en una norma constitucional, dar aplicación e implementación graduales y sucesivas a las normas constitutivas del nuevo sistema, en los términos de los artículos 4º y 5º Transitorios del Acto Legislativo, citados varias veces en esta providencia.

3.5.4. No es viable que la Corte, al interpretar y aplicar las normas constitucionales contenidas en el Acto Legislativo No. 3 de 2002, se adelante a la entrada en vigor del sistema acusatorio que se pretende instaurar en el país, puesto que ello equivaldría a desconocer la voluntad constituyente plasmada en forma expresa en los aludidos artículos 4º y 5º Transitorios. Dado el carácter sistémico del nuevo modelo de investigación, acusación y juzgamiento penal, únicamente es viable aplicar las normas constitucionales que lo consagran al examen de las leyes que, formando parte del mismo sistema, desarrollen los mandatos del constituyente derivado; por esa misma razón, no resulta viable aplicar dichas normas constitucionales como parámetro para juzgar las leyes expedidas con anterioridad al Acto Legislativo, que no forman parte del nuevo sistema sino del anterior, y a las cuales no fueron hechos extensivos los mandatos constitucionales adoptados por el Congreso; mucho menos cuando el nuevo sistema no se ha empezado a implementar, puesto que todavía no

se han aprobado las leyes necesarias para ello.

Lo que es más, debe recordarse que el mismo Acto Legislativo dispone que se deben expedir, por ejemplo, reformas al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal y Penitenciario y al Estatuto Orgánico de la Fiscalía que desarrollen el nuevo sistema; teniendo en cuenta que las normas acusadas en este proceso son precisamente partes del Código de Procedimiento Penal y del Estatuto de la Fiscalía actualmente vigentes, sería un contrasentido examinar su constitucionalidad a la luz de las normas trazadas, no por el Constituyente de 1991, sino por el Acto Legislativo que expresamente prevé reformas a las normas vigentes.

Como consecuencia de todo lo anterior, concluye la Corte que las normas acusadas en esta oportunidad deberán ser examinadas a la luz de los mandatos constitucionales preexistentes al Acto Legislativo No. 3 de 2002, esto es, a los artículos originales de la Constitución de 1991, que a la fecha se encuentran en plena vigencia.

4. Examen de las disposiciones acusadas a la luz de los mandatos del Constituyente de 1991.

4.1. Cargos basados en la supuesta atribución de funciones jurisdiccionales a funcionarios administrativos.

El primer grupo de cargos que formula el actor se dirige a controvertir la constitucionalidad de la inclusión del Director Nacional de Fiscalías y los Directores Seccionales de Fiscalías entre los delegados del Fiscal General de la Nación, así como la disposición que les atribuye, en tanto delegados del Fiscal General, competencia en todo el territorio nacional. En criterio del demandante, se trata de cargos puramente administrativos a los cuales no se les puede asignar funciones de naturaleza jurisdiccional. Precisa que, en su concepto, el artículo 249 de la Constitución estableció una distinción entre el “sector administrativo” y el “sector judicial” de la Fiscalía, estableciendo que éste último únicamente estaría compuesto por el Fiscal General y los fiscales delegados, mientras que la composición del anterior habrá de ser determinada por la ley. De allí concluye el actor que el legislador no puede incluir entre quienes ejercen función “judicial” a funcionarios distintos de los expresamente enumerados en la Constitución, esto es, el Fiscal General y los fiscales delegados, lo cual no sucede en relación con el “sector administrativo” de la Fiscalía; por ello, debe declararse la inconstitucionalidad de la inclusión del Director Nacional y los Directores Seccionales de

Fiscalías entre los delegados del Fiscal General, puesto que la norma no resalta expresamente su naturaleza “administrativa” y lleva a equívocos con base en los cuales éstos acaban, en virtud de otras normas acusadas, ejerciendo funciones judiciales. Con base en las mismas razones, afirma que la disposición demandada que confiere al Fiscal General y sus delegados competencia en todo el territorio nacional sería inconstitucional, salvo si fuera interpretado en el sentido de que únicamente se refiere a los “funcionarios judiciales” de la Fiscalía expresamente enumerados en la Constitución, y no a funcionarios “administrativos” tales como los Directores Nacional o Seccionales de Fiscalías.

Para la Corte, el cargo del actor no está llamado a prosperar. El artículo 249 de la Carta dispone:

“La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el fiscal general, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal”.

Observa la Sala que en el texto constitucional que se transcribe no se establece la distinción que señala el actor entre las “funciones judiciales” y las “funciones administrativas” de la Fiscalía, ni se adscribe exclusivamente al Fiscal General y los Fiscales Delegados la posibilidad de ejercer funciones de índole jurisdiccional; tal distinción tampoco se deduce, como sugiere el actor en otro aparte de su demanda, de lo dispuesto en el último inciso de esta norma constitucional, según el cual la Fiscalía forma parte de la rama judicial. Antes bien, el primer inciso de este mandato constitucional establece una habilitación clara para que el Legislador establezca cuáles son los funcionarios que integran, en general, la Fiscalía General de la Nación, además del Fiscal General y los Fiscales Delegados. Por lo mismo, es precisamente la ley la que está llamada a determinar la estructura, la composición y el esquema de funcionamiento de la Fiscalía, determinando cuáles funcionarios de dicha entidad ejercen funciones judiciales y cuáles ejercen funciones administrativas⁵³, siempre y

cuando con ello no lesione los dictados del Constituyente.

Esta habilitación constitucional para que el Legislador establezca el diseño y el esquema de funcionamiento de la Fiscalía resulta confirmada por lo dispuesto en el artículo 253 de la Carta, de conformidad con el cual “la ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia”.

Dado que el legislador sí tiene potestad para establecer quiénes forman parte de la estructura de la Fiscalía General de la Nación, y cuáles son las funciones que habrán de desarrollar –siempre y cuando con ello no se lesionen mandatos constitucionales –, habrán de declararse exequibles los apartes del artículo 1º del Decreto Ley 261 de 2000 que hacen referencia al Director Nacional de Fiscalías y los Directores Seccionales de Fiscalías como delegados de Fiscal General de la Nación, puesto que en ellos simplemente se indica que son delegados del Fiscal General de la Nación, sin señalar la naturaleza de las funciones específicas que habrán de cumplir. En otras palabras, los cargos formulados por el actor contra la inclusión de estos funcionarios como delegados del Fiscal están basados en una determinada interpretación de la norma acusada, que no consulta su tenor literal; sobre el particular, ya ha establecido esta Corporación que “son relevantes en el juicio constitucional todas las interpretaciones posibles que surgen objetiva y directamente de la norma, pero no le sirven al proceso constitucional aquellos entendimientos derivados única y exclusivamente del criterio subjetivo del operador jurídico”⁵⁴. Por ello, habrán de ser rechazadas las acusaciones de inconstitucionalidad formuladas por el actor.

Tampoco son de aceptación los cargos presentados por el actor contra la expresión “El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional” del mismo artículo 1º, por cuanto (a) están basados en una determinada interpretación que éste otorga a la disposición legal en cuestión, caracterizándola como una norma de redacción “tramposa”, puesto que por medio de ella –afirma- se termina adscribiendo competencia nacional en materias judiciales a funcionarios administrativos calificados por el mismo artículo como delegados del Fiscal (interpretación que no es de aceptación, por cuanto en ninguna parte de la norma acusada se establece que se trata de delegados del Fiscal General

para efectos de ejercer funciones jurisdiccionales); y (b) parten de la misma interpretación del artículo 249 de la Carta -contraria a lo anteriormente señalado- en virtud de la cual la ley únicamente puede adscribir el ejercicio de funciones jurisdiccionales al Fiscal General y los Fiscales Delegados. Como ya se vio, la Carta Política no establece dichas diferenciaciones, sino que habilita en forma amplia al Legislador para que determine lo relativo a la estructura y el funcionamiento de la Fiscalía; como es un principio general de interpretación jurídica que no le es dado al intérprete establecer distinciones que el texto interpretado no establece, el cargo habrá de rechazarse. Esta consecuencia se ve reforzada por el hecho de que el artículo 250 de la Constitución establece expresamente que “El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional”, disposición idéntica a la que se demanda en esta oportunidad -que tampoco establece las distinciones sugeridas por el actor -. En consecuencia, se declarará la exequibilidad de la frase en comento.

4.2. Cargos relativos a la supuesta inconstitucionalidad de la atribución de funciones judiciales al Vicefiscal General, y de la atribución de competencia a la Corte Suprema de Justicia para juzgarlo.

El segundo grupo de cargos formulados por el actor contra varias de las disposiciones legales que acusa, se basa en la supuesta inconstitucionalidad de la asignación de funciones jurisdiccionales al cargo de Vicefiscal General de la Nación, que es fundamentada por el demandante en el hecho de que la Constitución no prevé la existencia de este funcionario en el artículo 249, en el cual -según su interpretación- se restringe al Fiscal General y a los Fiscales Delegados la posibilidad de ejercer funciones jurisdiccionales.

Sin embargo, este cargo tampoco puede prosperar, por las mismas razones que se señalaron en el acápite precedente: el artículo 249 de la Constitución no establece cuáles funcionarios de la Fiscalía pueden ejercer funciones jurisdiccionales y cuáles pueden desempeñar funciones administrativas, sino que por el contrario, defirió al Legislador tal tarea, al habilitarlo para determinar la integración de la Fiscalía, así como su estructura y su funcionamiento (arts. 249 y 253, C.P.). En tal virtud, bien puede el Legislador crear cargos tales como el del Vicefiscal -lo cual no se hace en las disposiciones legales que se acusan, sino en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, que en sus artículos 12 y 20 prevé este mismo cargo-, y asignarle las funciones que considere pertinentes, siempre y cuando al hacerlo no desconozca mandatos constitucionales expresos, lo cual no considera la Corte que

haya sucedido en este caso. Lo que es más, las disposiciones señaladas por el actor no sólo confieren al Vicefiscal funciones de índole jurisdiccional, sino que (i) señalan que forma parte de la Fiscalía General de la Nación y que se trata de un delegado de Fiscal General de la Nación (art. 1, D.L. 261 de 2000), (ii) integran su despacho a la estructura general de la Fiscalía (art. 5, D.L. 261 de 2000), (iii) establecen que será designado por el Fiscal General de la Nación (art. 17-3, D.L. 261 de 2000), o (iv) le facultan para representar al Fiscal General en las actuaciones para las cuales éste le delegue y reemplazarlo en sus faltas, coordinar la asistencia judicial, el intercambio de información y de pruebas con otras naciones, asesorar al Fiscal en la formulación de las políticas generales de la entidad, y dirigir y controlar el funcionamiento de las dependencias que conforman su despacho (art. 22, D.L. 261 de 2000 y art. 116, Ley 600 de 2000). En consecuencia, el cargo genérico formulado por el actor se basa en una interpretación restrictiva de las normas acusadas, por lo cual no habrá de prosperar.

En consecuencia, se declararán exequibles (i) la expresión “el Vicefiscal General de la Nación”, que aparece en los incisos primero y tercero del artículo 1º del Decreto Ley 261 de 2000, (ii) la expresión “el Vicefiscal General de la Nación” del artículo 2º del Decreto Ley 261 de 2000, (iii) la expresión “Despacho del Vicefiscal General” contenida en el artículo 5º del Decreto Ley 261 de 2000, (iv) la expresión “Vicefiscal” del numeral 3 del artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000, (v) el artículo 22 del Decreto Ley 261 de 2000 –en lo relativo al cargo que se examina, esto es, la supuesta inconstitucionalidad de la creación del cargo de Vicefiscal General de la Nación -, y (vi) el artículo 116 de la Ley 600 de 2000, también en lo relativo al cargo que se examina.

En relación con estos mismos argumentos, considera el demandante que el señalamiento del Vicefiscal, en los artículos 75-9 y 115-5 de la Ley 600 de 2000, entre los funcionarios que deberán ser juzgados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, constituye un desconocimiento del artículo 235 de la Carta Política, en la medida en que le otorga un fuero a quien la Constitución no se lo otorgó.

En relación con este cargo, la Corte observa que el artículo 235 de la Constitución establece, en su numeral 4º, que es una atribución de la Corte Suprema de Justicia “juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los ministros del despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la corte, ante el

Consejo de Estado y ante los tribunales; a los directores de los departamentos administrativos, al Contralor General de la República, a los embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la fuerza pública, por los hechos punibles que se les imputen”. Es cierto, como indica el demandante, que en esta enumeración constitucional no se encuentra el Vicefiscal; pero también es cierto que el numeral 7º del mismo artículo 235 Superior establece que serán propias de la Corte Suprema de Justicia “las demás atribuciones que señale la ley”, con lo cual autoriza expresamente al Legislador para ampliar el catálogo de competencias de esta Corporación; con ello reitera el amplio margen de configuración legislativa sobre el particular reconocido en el artículo 234 de la Constitución, según el cual la ley “dividirá la Corte en Salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno”.

En consecuencia, considera la Corte que bien puede el Legislador, cumpliendo las condiciones que se indican más adelante, señalar funcionarios civiles distintos a los expresamente enumerados en el artículo 235 Superior, que pueden ser juzgados penalmente por la Corte Suprema de Justicia, ya que ello no se encuentra prohibido por la Constitución, y forma parte de las atribuciones legislativas expresas consagradas en los artículos 234 y 235 de la Carta⁵⁵. En ese sentido, los funcionarios que el legislador considere razonablemente que deben ser amparados por este fuero, contarán con un fuero de origen legal, y no constitucional. Esta razonabilidad depende principalmente de dos condiciones: la jerarquía del funcionario civil, y su afinidad institucional con los que el constituyente protegió con un fuero ante la Corte Suprema de Justicia. En todo caso, habrá que analizar si el fuero legal desconoce el principio de igualdad.

Por lo mismo, habrá de rechazarse el cargo formulado por el actor; en consecuencia, se declarará la constitucionalidad de los artículos 75-9 y 115-5 de la Ley 600 de 2000.

4.3. Cargos relativos a la autonomía, independencia e imparcialidad de los fiscales en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, así como al principio de determinación legal de la competencia judicial.

En términos generales, el actor considera que los mandatos constitucionales de autonomía, independencia e imparcialidad en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, así como el

imperativo de determinación legal de las competencias jurisdiccionales, resultan desconocidos por ciertas facultades que se confieren en las normas demandadas al Fiscal General de la Nación, al Director Nacional de Fiscalías y a los Directores Seccionales de Fiscalías.

Por su parte, los deberes de independencia e imparcialidad que deben acompañar la administración de justicia fueron caracterizados por la Corte en la sentencia C-037 de 1996 como principios esenciales para lograr el propósito central de la función jurisdiccional, como lo es el de impartir justicia; en tal oportunidad, se definió la independencia como la ausencia de presiones ejercidas sobre los funcionarios, esto es, que quienes administran justicia no se vean sometidos a “insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial... la independencia se predica también... respeto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial”. Por su parte, la imparcialidad fue descrita como consecuencia del derecho de todas las personas a la igualdad ante la ley, en particular ante la administración de justicia, y manifestación de la rectitud del juez⁵⁷. En este orden de ideas, el artículo 5º de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia –declarado exequible en la sentencia C-037 de 1996 que se cita– establece que “ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias”

Estas reglas fueron claramente sintetizadas por la sentencia C-543 de 1992, en la cual se estableció que “el principio democrático de la autonomía funcional del juez, hoy expresamente reconocido en la Carta Política, busca evitar que las decisiones judiciales sean el resultado de mandatos o presiones sobre el funcionario que las adopta. Aún cuando el superior jerárquico debe efectuar el estudio de una sentencia apelada o consultada (art. 31 de la Constitución), aquél no está autorizado por las disposiciones sobre competencia funcional para impartir órdenes a su inferior respecto al sentido del fallo, sino que, en la hipótesis de hallar motivos suficientes para su revocatoria, debe sustituir la providencia dictada por la que estima se ajusta a las prescripciones legales pero sin imponer su criterio personal en relación con el asunto controvertido”; como consecuencia, en la sentencia C-558 de 1994 se afirmó, en relación específica con el ejercicio de funciones jurisdiccionales por la Fiscalía, que “no le está permitido al Fiscal General de la Nación, como a ningún otro funcionario de la Fiscalía, injerir en las decisiones que deban adoptar los demás fiscales en

desarrollo de su actividad investigativa y acusadora, ni señalarles criterios relacionados con la forma como deben resolver los casos a su cargo, ni cómo deben interpretar la ley, pues se atendería contra los principios de independencia y autonomía funcional del fiscal”.

La relevancia de las anteriores reglas jurisprudenciales para la resolución de los problemas planteados por el actor es directa. De allí se deduce que, por virtud de lo dispuesto en los artículos 22858 y 23059 de la Constitución, los fiscales, en tanto ejercen funciones judiciales y a su cargo se encuentra la instrucción de procesos penales en un sistema con las características del creado en 1991, son autónomos e independientes en el ejercicio de sus funciones, y deben cumplir con el mandato de imparcialidad para preservar los derechos del investigado al debido proceso y la igualdad; en consecuencia, ni siquiera el Fiscal General puede intervenir en el desarrollo específico de las investigaciones asignadas a cada fiscal, puesto que ello equivaldría a inmiscuirse indebidamente en un ámbito constitucionalmente resguardado de autonomía en el ejercicio de la función jurisdiccional. Como consecuencia, el ejercicio de atribuciones tales como las que tiene el Fiscal General de reasignar procesos o asumir directamente el conocimiento de una investigación desplazando al fiscal competente, debe permitirse únicamente en hipótesis excepcionales, en las cuales se presenten circunstancias de peso que así lo justifiquen - las cuales deben quedar claramente plasmadas en la decisión correspondiente, para permitir el derecho de defensa de los afectados.

Lo anterior no obsta para que, en ejercicio de sus poderes generales de dirección y orientación de las actividades de investigación penal, el Fiscal General de la Nación trace políticas generales aplicables a las distintas actividades desarrolladas por los funcionarios de la Fiscalía; tales políticas pueden estar referidas a aspectos fácticos o técnicos del proceso de investigación, así como a asuntos jurídicos generales de índole interpretativa, y pueden fijar prioridades, parámetros o criterios institucionales para el ejercicio de la actividad investigativa, así como designar unidades especiales para ciertos temas. Esto implica que el Fiscal General sí puede orientar en términos generales el funcionamiento de la Fiscalía en tanto institución unitaria, así como llevar a cabo actividades de seguimiento y evaluación sobre el desempeño general de la entidad; pero todo ello debe realizarse en general, sin que se invoquen dichas facultades de orientación y definición de políticas para incidir sobre la investigación o apreciación de casos concretos por parte de los fiscales que tienen a su cargo la instrucción, ni sobre la forma en que se debe interpretar y aplicar la ley penal frente a

situaciones particulares que ya son de competencia de dichos fiscales. Los lineamientos, pautas y políticas que trace el Fiscal General de la Nación deben ser, así, de carácter general, como también lo deben ser aquellos parámetros o criterios adoptados por los Directores Nacional o Seccionales de Fiscalías en cumplimiento de sus funciones, para respetar los mandatos constitucionales de independencia, imparcialidad y autonomía en la administración de justicia. En el nuevo sistema, el principio de jerarquía adquiere unas connotaciones especiales, distintas a las que tenía bajo el esquema original de 1991, que no entra la Corte a precisar en esta oportunidad.

A la luz de estas consideraciones, se estudiarán brevemente los cargos individuales formulados en este sentido por el demandante:

4.3.1. Fiscales Delegados Especiales.

El actor controvierte la posibilidad de que se designen fiscales delegados especiales para conocer de casos determinados, que está prevista en (i) el artículo 1º del Decreto Ley 261 de 2000 -que incluye a los Fiscales Delegados Especiales entre los delegados del Fiscal General de la Nación -; (ii) el artículo 6 del Decreto Ley 261 de 2000, según el cual las funciones de la Fiscalía se realizan a través de las Unidades Delegadas de Fiscalías, “salvo que el Fiscal General o los Directores de Fiscalías destaquen un fiscal especial para casos particulares”; (iii) el artículo 17, numeral 3, del mismo Decreto Ley, según el cual el Fiscal General de la Nación puede designar al Vicefiscal, al Director nacional de Fiscalías, a los Directores Seccionales de Fiscalías y a los Fiscales de las Unidades como Fiscales Delegados Especiales “cuando la necesidad del servicio lo exija o la gravedad o complejidad del asunto lo requiera”; (iv) el numeral 5º del artículo 22 del Decreto Ley 261 de 2000 y el numeral 3 del artículo 116 de la Ley 600 de 2000, según los cuales es función del Vicefiscal General de la Nación actuar como Fiscal Delegado especial en los procesos o actuaciones judiciales que directamente le asigne el Fiscal General de la Nación; y (v) el artículo 112 de la Ley 600 de 2000, según el cual componen la Fiscalía General de la Nación, entre otros, los fiscales delegados designados por el Vicefiscal General de la Nación para casos especiales.

Son cuatro los cargos que formula el demandante contra esta figura: (a) estos “fiscales delegados especiales” no fueron previstos en la Constitución, que sólo enumera al Fiscal General y a los fiscales delegados en sus diversas jerarquías como funcionarios de la Fiscalía

encargados de administrar justicia; (b) considera inconstitucional que funcionarios administrativos, tales como el Director Nacional o los Directores Seccionales de Fiscalías, puedan ser designados como Fiscales Delegados Especiales, con base en la interpretación que –como se vio– hace del artículo 249 Superior; (c) considera que la posibilidad de que estos funcionarios sean designados por el Fiscal General de la Nación o el Director Nacional de Fiscalías desconoce la necesidad de que las competencias judiciales sean establecidas por la ley; y (d) en relación con los mandatos de independencia, imparcialidad y autonomía de la administración de justicia, considera que éstos resultan desconocidos por la figura misma de los Fiscales Delegados Especiales, que por su carácter de jueces ad hoc o ex post facto pueden terminar por seguir “las directrices o insinuaciones que pueden acompañar la designación”, lo cual “implica fatídicamente un seguro desconocimiento de trascendentales principios integradores del juez natural: su independencia y su imparcialidad”.

En cuanto al cargo (a), basta reiterar lo dicho en acápites precedentes respecto de la interpretación que otorga el demandante al artículo 249 de la Carta, puesto que éste, lejos de determinar que los únicos funcionarios de la Fiscalía que pueden ejercer funciones jurisdiccionales son el Fiscal General y los fiscales delegados, defiere –junto con el artículo 253 Superior– al Legislador la definición específica de la estructura y el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, atribución dentro de la cual ya se ha aceptado que está incluida la potestad de señalar cuáles funcionarios tendrán competencias de carácter administrativo y cuáles de naturaleza jurisdiccional. En ese sentido, no se puede alegar que la figura de los fiscales delegados especiales sea inconstitucional por el hecho de no haber sido prevista expresamente en la Carta Política.

Frente al cargo (b), pueden oponerse idénticos argumentos: la ley tiene la potestad constitucional de definir cuáles funcionarios de la Fiscalía cumplen qué tipo de funciones, y, en cualquier caso, ni la Constitución ni la ley misma han determinado que el Director Nacional de Fiscalías o los Directores Seccionales de Fiscalías son cargos netamente administrativos que nunca pueden ser investidos por la ley del cumplimiento de funciones judiciales específicas. Se trata de una interpretación efectuada por el actor sobre el alcance del texto legal, que no encuentra soporte objetivo en el mismo.

Respecto del cargo (c), existe ya jurisprudencia previa, tanto de la Corte Suprema de Justicia como de esta Corporación, en el sentido de que el ejercicio de las funciones de designación

de fiscales especiales o reasignación de fiscales no equivale a modificar las competencias establecidas en la ley, sino simplemente a modificar los funcionarios que habrán de cumplirlas. Tal y como lo explicó la Corte Suprema de Justicia⁶⁰, “cuando el ente acusador hace uso de esta opción, no se presenta, como equivocadamente lo plantea el censor, alteración de la competencia funcional; el desplazamiento en estos casos es del funcionario, no de sus funciones, y por ello, quien asume el conocimiento de la investigación debe hacerlo con respeto del marco de competencia propio del Fiscal desplazado... De no ser así, habría que aceptar que a través de una resolución administrativa del Fiscal General, o de sus Fiscales Delegados ante los Tribunales, se puede modificar el sistema de competencia legalmente establecido, lo cual resulta jurídicamente insostenible, en cuanto implicaría el desconocimiento de la normatividad legal reguladora de la materia y, por contera, de la garantía constitucional del juez natural, sin contar, además, la usurpación que de la función legislativa por parte del Fiscal ello comportaría”. En otros términos, esta jurisprudencia, que fue adoptada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-956 de 1999⁶¹, permite desestimar el cargo del actor consistente en que mediante el ejercicio de las facultades en comento se desconoce el mandato constitucional según el cual la competencia de los jueces debe estar prefigurada en la ley (C.P., art. 29).

En cuanto al cargo (d), considera la Corte que la figura misma de los fiscales delegados especiales no conlleva necesariamente la legitimación legal de jueces ad hoc o ex post facto. Por el contrario; si en un caso concreto se lleva a cabo la designación de fiscales especiales con acatamiento de los mandatos de la Constitución, nada obsta en principio para que la investigación que ellos desarrollen sea respetuosa de los derechos del sindicado y se efectúe en forma independiente, autónoma e imparcial. Por lo mismo, se declarará la constitucionalidad de las disposiciones respectivas, aclarando que cuandoquiera que la designación de un fiscal especial conlleve el desplazamiento de otro fiscal que venía conociendo del caso, la decisión deberá estar debidamente motivada para permitir el ejercicio del derecho de defensa por los afectados, según se explicará con mayor detalle en los acápite subsiguientes.

Ahora bien, lo que para la Corte resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional es que sean funcionarios distintos al Fiscal General quienes tengan la potestad de designar fiscales especiales para conocer de casos concretos, tal y como lo prevé el artículo 6º del Decreto Ley 261 de 2000, al establecer que los Directores de Fiscalías podrán efectuar tal

nombramiento, o el artículo 112 de la Ley 600 de 2000, que atribuye dicha facultad al Vicefiscal General de la Nación. Lo anterior se explica por el hecho de que los fiscales de los diversos órdenes son delegatarios del Fiscal General de la Nación, según dispone el artículo 249 de la Constitución –que habla de “fiscales delegados”–, y es en ese carácter –como superior jerárquico titular de las funciones que ejercen los fiscales en tanto delegatarios– que dicho funcionario puede desplazarlos del conocimiento de determinado proceso y asignárselo a otro fiscal, también delegado suyo; es éste el fundamento último de las figuras de reasignación de investigaciones y asunción personal de procesos por el Fiscal General. Como ni los Directores de Fiscalías ni el Vicefiscal se encuentran en la misma posición que el Fiscal General, es decir, como los fiscales delegados no son delegatarios de aquellos sino de éste último, no puede la ley atribuirles una facultad propia del Fiscal General de la Nación, que en cualquier caso se encuentra justificada en casos excepcionales, y debe respetar los mencionados principios de independencia y autonomía judicial.

Por lo tanto, en la parte resolutive de esta providencia se adoptarán las siguientes decisiones:

4.3.1.1. Se declarará exequible la expresión “Los Fiscales Delegados Especiales” del artículo 1º del Decreto Ley 261 de 2000.

4.3.1.2. Se declarará inexecutable la expresión “o los Directores de Fiscalías” contenida en el artículo 6º del Decreto Ley 261 de 2000.

4.3.1.3. Se declarará inexecutable la frase “que éste designe para casos especiales” del artículo 112 de la Ley 600 de 2000.

4.3.1.4. Se declarará la exequibilidad del artículo 17, numeral 3, del Decreto Ley 261 de 2000.

4.3.1.5. Se declarará la constitucionalidad del numeral 5º del artículo 22 del Decreto Ley 261 de 2000, y del numeral 3º del artículo 116 de la Ley 600 de 2000, bajo el entendido de que cuando quiera que el ejercicio de la facultad de designar un fiscal delegado especial conlleve el desplazamiento de otro fiscal delegado que venía conociendo de un caso particular, el Fiscal General de la Nación deberá motivar en forma concreta y específica su decisión, así como notificar tales decisiones al agente del Ministerio Público y demás sujetos

procesales, con miras a permitir el ejercicio del derecho de defensa por los afectados. Este condicionamiento, enfatiza la Corte, se refiere únicamente a los casos en que el ejercicio de tal facultad conlleve el desplazamiento de otro fiscal delegado que ya tenía competencia sobre el asunto correspondiente; en las demás hipótesis, las normas en cuestión son compatibles con la Constitución, como sucede con el numeral 3º del artículo 17, demandado.

4.3.2. Hipótesis en que el Fiscal General de la Nación asume personalmente el conocimiento de las investigaciones, o reasigna procesos de un fiscal a otro.

El actor considera que son inconstitucionales las disposiciones demandadas que facultan al Fiscal para asumir personalmente el conocimiento de ciertas investigaciones, o reasignar procesos de un fiscal a otro, según lo establecen las siguientes normas acusadas: (i) el artículo 17, numeral 6, del Decreto Ley 261 de 2000, según el cual el Fiscal General de la Nación podrá asumir las investigaciones y acusaciones que “en razón de su naturaleza, ameriten su atención personal”, (ii) el numeral 2 del artículo 115 de la Ley 600 de 2000, en virtud del cual el Fiscal General de la Nación podrá, “cuando lo considere necesario, y en los casos excepcionales que requieran su atención directa, investigar, calificar y acusar, desplazando a cualquier fiscal delegado”; y (iii) el numeral 4 del artículo 115 de la Ley 600 de 2000, que faculta al Fiscal General de la Nación para ordenar, durante la etapa de instrucción “y cuando sea necesario para asegurar la eficiencia de la misma”, la remisión de las actuaciones adelantadas por un fiscal delegado al despacho de cualquier otro, “mediante resolución motivada”.

Para el actor, estas disposiciones desconocen los mandatos constitucionales de (1) predeterminación legal de la competencia judicial –puesto que se atribuye al Fiscal la potestad de asumir personalmente el conocimiento de los procesos que ameriten su atención personal, y no de los procesos que le asigne la ley -, y (2) autonomía, imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, puesto que mediante el ejercicio de la facultad de reasignar procesos se termina por elegir, como destinatarios de la reasignación, a fiscales predeterminados que decidirán en determinado sentido.

Sin embargo, con base en las consideraciones que se han expuesto en acápites anteriores, la Corte considera que estos argumentos no son de recibo. En primer lugar, ya se vio que la ley

tiene un amplio margen de configuración para establecer la estructura y el esquema de funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación; como consecuencia, bien puede el Legislador señalar que en ciertos casos excepcionales, el Fiscal General de la Nación puede asumir personalmente el conocimiento de ciertas investigaciones, o designar a determinados funcionarios para conocer de ciertas investigaciones, desplazando a otros fiscales del conocimiento de los procesos -siempre y cuando estas facultades se consagren legalmente y se ejerzan en forma razonable, permitiendo el ejercicio del derecho de defensa por parte de los afectados, y con una adecuada motivación para la decisión respectiva -. En segundo lugar, las facultades en cuestión encuentran un fundamento en el carácter de delegatarios atribuido por la Constitución a los fiscales delegados respecto del Fiscal General de la Nación, quien es en principio el titular de la función de investigar las violaciones a la ley penal y acusar a los posibles culpables ante los jueces competentes. Finalmente, se ha reconocido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia que el ejercicio de estas facultades legales por parte del Fiscal General no conlleva la violación del principio del juez natural pre - establecido en la ley, puesto que no implica modificar el esquema de competencias, sino simplemente sustituir al funcionario que habrá de cumplirlas por su superior delegante, dejando intacto dicho esquema.

Las anteriores razones son suficientes para declarar la constitucionalidad de las normas acusadas por este cargo, bajo el entendido de que al adoptar cualquiera de estas decisiones, el Fiscal General de la Nación deberá motivar expresamente su determinación, y notificarla a los sujetos procesales afectados por un medio idóneo. Así mismo, para efectos de garantizar el ejercicio imparcial y autónomo de la función de investigación por parte del Fiscal General, se declarará que una vez decida, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, asumir personalmente el conocimiento de una determinada investigación, deberá llevarla hasta su culminación, sin asignarla a otro fiscal distinto -puesto que de hacerlo se desnaturalizaría el acto de reasunción del conocimiento de dicha instrucción-.

4.3.2.1. Se declarará exequible el numeral 6º del artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000, bajo el entendido de que al asignar y desplazar a sus delegados en las investigaciones y procesos, el Fiscal General de la Nación deberá motivar su decisión y notificarla por medios idóneos a los sujetos procesales afectados, para permitirles ejercer su derecho de defensa y cumplir así con lo dispuesto en el artículo 29 Superior.

4.3.2.2. Se declarará la exequibilidad, con idéntico condicionamiento, de los numerales 2 y 4 del artículo 115 de la Ley 600 de 2000.

4.3.3. Aplicación del principio de jerarquía en la Fiscalía

Para el demandante, es contraria a la Constitución la consagración abstracta del principio de jerarquía que rige al interior de la Fiscalía General de la Nación en el artículo 10 del Decreto Ley 261 de 2000, el cual dispone que “los Fiscales delegados actuarán siempre en representación de la Fiscalía General de la nación bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General, sin perjuicio de la autonomía en sus decisiones judiciales”. Señala que, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de funciones jurisdiccionales, este principio únicamente puede estar referido a la resolución, por el superior, de los recursos interpuestos contra las decisiones de los fiscales, puesto que de lo contrario se desconocería la autonomía e independencia propias de la administración de justicia.

Para la Corte, el cargo formulado por el actor no se deduce de ningún modo del texto legal acusado, puesto que éste expresamente establece que la aplicación del principio de jerarquía al interior de la Fiscalía no puede efectuarse en forma tal que se afecte la autonomía de los Fiscales Delegados en la adopción de las decisiones judiciales que les competen. En ese sentido, la acusación de inconstitucionalidad presentada por el demandante se sustenta en una interpretación personal que no encuentra respaldo alguno en el texto legal cuya constitucionalidad se controvierte, e incluso va en contravía del tenor literal de la norma. Por eso, el actor no pide su inconstitucionalidad sino que la Corte profiera una sentencia interpretativa condicionando la exequibilidad de la norma. En ese sentido, como se ha precisado en diferentes sentencias de esta Corporación⁶², es procedente adoptar una decisión inhibitoria en relación con el Artículo 10 del Decreto Ley 261 de 2000.

4.3.4. Dirección y coordinación de las actividades de policía judicial

La demanda controvierte la constitucionalidad de la facultad otorgada por el artículo 12 del Decreto Ley 261 de 2000 al Fiscal General de la Nación y los Directores de Fiscalías para dirigir y coordinar las investigaciones adelantadas por el Cuerpo Técnico de Investigación y otros cuerpos de policía judicial; en concepto del actor, ello desconoce la autonomía e independencia de los fiscales delegados que están a cargo de la investigación en cada proceso, puesto que compete a éstos coordinar las actividades investigativas que se

desarrollen en el curso de la misma. Asimismo, considera que la asignación de esta facultad a los directores de Fiscalías equivale a atribuir funciones judiciales a un funcionario administrativo, con lo cual se desconoce el artículo 249 de la Carta –según la interpretación del actor que se ha reseñado en acápites precedentes -. Por idénticos motivos demanda el artículo 31-2 del Decreto Ley 261 de 2000, que asigna a las Unidades de Fiscalías adscritas a la Dirección nacional de Fiscalías la función de “dirigir, coordinar y asignar el desarrollo de las funciones de investigación adelantadas por las Unidades del Cuerpo Técnico de Investigación y de Policía Judicial que intervengan en ellas”.

Para resolver el problema planteado por este cargo, debe recordar la Corte que el artículo 250-3 de la Constitución asigna a la Fiscalía General de la Nación la función de “dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la policía nacional y los demás organismos que señale la ley”. Esta función la puede llevar a cabo, en virtud del artículo 249 Superior, el Fiscal General de la Nación y sus delegados –puesto que éstos, además de los otros funcionarios que determine la ley, forman parte de la Fiscalía -. A la luz de estos mandatos, para la Corte resulta constitucional que el Legislador establezca que es función del Fiscal General de la Nación dirigir y coordinar las investigaciones que adelantan los organismos de policía judicial; sin embargo, para que la consagración y el ejercicio de esta facultad sean acordes con la Constitución, deberán respetar el principio de independencia y autonomía en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de los fiscales que tienen a su cargo la investigación de procesos individuales, puesto que el mandato del artículo 250-3 de la Carta también les es aplicable a ellos – es decir, en lo que respecta a las investigaciones a su cargo, cada fiscal tiene la potestad de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial necesarias para llevar a cabo diligentemente la detección de violaciones a la ley penal.

En consecuencia, deberá entenderse que la facultad conferida por la norma acusada al Fiscal General de la Nación se refiere únicamente a actividades de coordinación general de las funciones de policía judicial, en el sentido de fijar criterios, pautas o parámetros sobre asuntos fácticos, técnicos o jurídicos, que deban ser respetadas por los organismos que llevan a cabo tal función, sin que ello constituya una autorización para que el Fiscal General de la Nación y a los Directores de Fiscalías determinen el curso específico de las actividades investigativas de los procesos individuales, ni lleven a cabo ningún tipo de orientación o dirección de las mismas, puesto que ésta es una facultad autónoma e independiente del

fiscal que tenga a su cargo la instrucción de cada proceso particular.

En cuanto a la aludida inconstitucionalidad por la asignación de funciones judiciales a cargos administrativos dentro de la Fiscalía, se remite la Corte a las consideraciones expresadas anteriormente sobre este punto, para justificar la improcedencia del cargo en cuestión.

Por tales razones, en la parte resolutive de esta sentencia se declararán exequibles las expresiones demandadas del artículo 12 del Decreto Ley 261 de 2000 y del artículo 31-2 ibídem, en el entendido de que cada Fiscal tiene la facultad y el deber de dirigir en forma autónoma e independiente la investigación de los procesos que están a su cargo.

4.3.5. Seguimiento y evaluación de resultados; reasignación de procesos.

También acusa el actor la facultad conferida por el artículo 11, numeral 3, del Decreto Ley 261 de 2000 al Fiscal General de la Nación, los Directores de Fiscalías y los Jefes o Coordinadores de Unidad de Fiscalías de efectuar un seguimiento y una evaluación de resultados de las investigaciones adelantadas por los distintos fiscales, así como de cambiar su asignación, en los siguientes términos: “efectuar el seguimiento y evaluar los resultados de las investigaciones adelantadas por las distintas Unidades de Fiscalías y Fiscales y cambiar su asignación cuando lo estime necesario, en orden a una pronta y cumplida administración de justicia. Los Jefes o Coordinadores de Unidad sólo podrán cambiar la asignación previa delegación efectuada por el Fiscal General de la Nación o los Directores de Fiscalías, respectivamente”. Para el demandante, esta disposición no sólo contraría la Carta por asignar funciones jurisdiccionales a funcionarios administrativos, sino porque (i) mediante el seguimiento y evaluación de resultados se afecta la independencia, autonomía e imparcialidad de los fiscales a cargo de cada proceso, y (ii) mediante la reasignación de procesos se termina por designar fiscales ad hoc o ex post facto, afectando la imparcialidad de la administración de justicia y el principio de igualdad.

Por la posición del Fiscal General de la Nación como cabeza de la Fiscalía, es plenamente válido que la ley le asigne la función de adelantar, en términos generales, seguimientos y evaluaciones de resultados sobre las actividades desarrolladas por la entidad a su cargo. Sin embargo, para que el cumplimiento de esta función –que contribuye indudablemente a mejorar la calidad de la gestión adelantada por la Fiscalía- sea constitucional, debe entenderse que tal seguimiento y evaluación de resultados no pueden estar referidos a

procesos individuales predeterminados, en forma tal que se afecte la independencia y autonomía de los fiscales que los tienen a su cargo; deben desarrollarse en términos generales, respecto del trabajo cumplido por la Fiscalía en tanto institución, por sus funcionarios globalmente considerados, y no por los fiscales individuales en casos concretos, mucho menos si éstos están en curso, para no afectar así su imparcialidad. Tampoco pueden llevarse a cabo tales seguimientos y evaluaciones de resultados generales en forma tal que terminen por ser un instrumento para desconocer indirectamente la autonomía de los fiscales delegados en tanto funcionarios judiciales, ni con base en criterios que puedan resultar, a la larga, lesivos de los derechos fundamentales de los sindicatos -tales como el simple número de resoluciones de acusación proferidas por los fiscales delegados en un determinado período de tiempo, o el número de personas respecto de las cuales se ha dictado medida de aseguramiento -; la constitucionalidad de cada evaluación de resultados, y el grado en el cual afecte la independencia y autonomía de los fiscales en casos concretos, habrán de determinarse, con todo el rigor del caso, en cada situación particular, por parte de los funcionarios judiciales encargados de ejercer el control correspondiente. Lo anterior no obsta para que en virtud del seguimiento y evaluación se identifiquen fallas o deficiencias a la luz de criterios objetivos e imparciales, y que tales fallas o deficiencias sean atribuibles a determinados funcionarios, pero sin que ello implique impartirles órdenes de hacer o no hacer en casos específicos ante situaciones particulares.

Respecto de las facultades de reasignación de procesos, reitera la Corte los argumentos expresados en el acápite 4.3.2. anterior, y por lo mismo, señala que esta decisión únicamente puede ser tomada por el Fiscal General de la Nación, y no por otros funcionarios, como podría inferirse de una primera lectura del artículo 11-3 de Decreto Ley 261 de 2000.

En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia se declarará constitucional el numeral 3 del artículo 11 del Decreto Ley mencionado, bajo el entendido de que el seguimiento y la evaluación de resultados de las investigaciones penales no puede afectar la independencia y autonomía de cada fiscal en el desarrollo de los procesos que tiene a su cargo, y que el cambio en la asignación de procesos únicamente puede ser realizado por el Fiscal General de la Nación, teniendo en cuenta las pautas establecidas en los acápites precedentes de esta providencia -es decir, que se adopte esta determinación mediante resolución motivada debidamente notificada a los afectados, y sin que implique una invasión de la independencia y autonomía de los fiscales delegados -.

4.3.6. Dirección y coordinación de la función investigativa y acusatoria por el Fiscal General, las Direcciones de Fiscalías y las Unidades de Fiscalías.

El demandante también señala como inconstitucional la facultad otorgada al Fiscal General de la Nación por el numeral 4 artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000, en el sentido de “dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados”, puesto que en su criterio, constituye una autorización para que el Fiscal desconozca la autonomía de los funcionarios encargados de la instrucción de cada proceso en particular, y crea una total dependencia de éstos últimos respecto de su superior jerárquico, que viola el principio de juez competente predeterminado en la ley. En el mismo sentido, afirma que lo dispuesto en el artículo 30, numeral 3 del Decreto Ley 261 de 2000, en virtud del cual corresponde a la Dirección Nacional de Fiscalías “dirigir, coordinar, asignar y controlar las actividades de investigación y acusación adelantadas por las unidades de fiscalía adscritas”, lesiona (i) lo dispuesto en el artículo 249 de la Constitución, según lo interpreta el actor, puesto que se asigna una función judicial a un funcionario de naturaleza administrativa, y (ii) las garantías de autonomía e independencia en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de los fiscales que conocen cada proceso. Por igual razón demanda lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 30 del Decreto Ley 261 de 2000, en virtud del cual es función de la Dirección Nacional de Fiscalías “asesorar a las Direcciones Seccionales y Unidades de Fiscalías, en todo lo pertinente a sus funciones de investigación y acusación”. Finalmente, considera que idénticas razones justifican la declaratoria de inconstitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto Ley 261 de 2000, en virtud del cual corresponde a los Directores Seccionales de Fiscalía dirigir, coordinar, asignar y controlar las actividades de investigación y acusación que adelanten las Unidades de Fiscalía Adscritas, así como velar porque tales actividades se adelanten de conformidad con las políticas de la Fiscalía General, y “adelantar, por intermedio de las Unidades de Fiscalías Adscritas, las actividades inherentes a la investigación y acusación de los presuntos infractores de la ley penal”.

Las consideraciones expresadas en los acápites precedentes bastan para señalar que estas atribuciones del Fiscal General de la Nación y los Directores de Fiscalías debe cumplirse también en términos generales respecto de la actuación general de la Fiscalía, como parte de la implementación de la política criminal del Estado, y no en forma tal que termine por afectar la independencia y autonomía de cada fiscal delegado en el desarrollo de sus

funciones judiciales.

De esta forma, se declarará la exequibilidad del artículo 17-4 del Decreto Ley 261 de 2000, bajo el entendido de que la determinación por el Fiscal de las políticas, el criterio y la posición que la Fiscalía debe asumir en desarrollo de la función investigativa, tiene un carácter general y no particular, y no puede afectar la independencia y autonomía de cada fiscal en los procesos a su cargo. Idéntico condicionamiento se aplicará a la declaratoria de exequibilidad de los numerales 2 y 3 del artículo 30, así como de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 32 del Decreto Ley 261 de 2000.

Sin embargo, se declarará la inconstitucionalidad de la expresión “asignar” contenida en el artículo 30-3, el artículo 31-2 y el artículo 32-1 del Decreto Ley citado, por las razones expresadas en el acápite 4.3.1. de esta providencia -a saber, el ejercicio exclusivo de la función de reasignación de procesos por el Fiscal General de la Nación, que no puede ser cumplida por funcionarios distintos -.

4.4. Cargo relativo al deber de los fiscales de responder a los argumentos formulados por las partes y decretar las pruebas que éstas pidan.

El actor demanda el párrafo del artículo 3º del Decreto Ley 261 de 2000, que establece:

“La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías que le asistan. En consecuencia, no podrá negarse a responder sus alegatos y peticiones ni a decretar aquellas pruebas que solicite para su defensa, salvo en los casos previstos en la ley” (subraya la Corte)

El aparte que se subraya es acusado por considerar el actor que éste permite al Legislador introducir excepciones al deber de los fiscales y jueces de responder a los argumentos que presenten los sujetos procesales, en particular a los formulados por la defensa, y de decretar las pruebas que éstos soliciten cuando sean pertinentes y conducentes. En esa medida, argumenta que al introducir salvedades que la Constitución no consagra, la disposición acusada debe ser declarada inexecutable.

Como se indicó anteriormente, la disposición demandada consagra el principio probatorio de

la investigación integral, y permite al Legislador establecer salvedades al deber de los fiscales de decretar las pruebas pedidas por los sujetos procesales, así como a responder a sus peticiones. La Corte ya se había pronunciado sobre una disposición idéntica en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia⁶³, ocasión en la cual afirmó que “...resulta ajustado a la Carta que la ley pueda establecer los casos en que la Fiscalía no esté obligada a responder los alegatos y peticiones o a practicar las pruebas que soliciten las partes. Esta prohibición, naturalmente, hace referencia a las peticiones inocuas o presentadas fuera de contexto, con lo cual se procura dilatar el proceso y entorpecer la administración de justicia, la cual, como se estableció, debe ser oportuna, cumplida y eficaz.”⁶⁴ En iguales términos se pronunció la Corte Constitucional respecto de la supuesta obligación del fiscal de decretar todas las pruebas que soliciten los sujetos procesales: “el imperativo de la investigación integral no obliga al funcionario judicial a practicar todas las pruebas solicitadas por los sujetos procesales ni a realizar pesquisas o averiguaciones desproporcionadas, innecesarias o inútiles. Como lo ha afirmado en reiterada e importante jurisprudencia la Corte Suprema de Justicia, el funcionario judicial sólo está obligado a practicar aquellas pruebas que objetivamente resulten pertinentes y que puedan ser obtenidas a través de un esfuerzo razonable. Sin embargo, cualquier decisión judicial en este sentido debe ser motivada suficientemente, pues en este ámbito no existe espacio ninguno para la arbitrariedad judicial.”⁶⁵

Ahora bien, lo anterior no obsta para que, en los casos en que se presente un derecho de petición ante el fiscal de conocimiento, en los términos del artículo 23 de la Constitución Política, dicho funcionario esté en el deber de resolverlo – siempre y cuando bajo la rúbrica del derecho de petición no se amparen las peticiones que la ley declara improcedentes, según la jurisprudencia citada –; ni para que, en cumplimiento de las normas legales que preservan el derecho de defensa, se otorgue al afectado la posibilidad de controvertir la decisión de negar la práctica de pruebas. Bajo este entendimiento se declarará constitucional la disposición acusada.

4.5. Cargo relativo a las facultades reglamentarias del Fiscal General de la Nación.

Considera el actor que el artículo 17, numeral 11, de Decreto Ley 261 de 2000 desconoce el artículo 189 de la Constitución, puesto que atribuye al Fiscal General de la Nación facultades reglamentarias que son del exclusivo resorte del Presidente de la República.

En efecto, el numeral 11 del artículo 17 faculta al Fiscal General para “desarrollar y reglamentar en lo no previsto la estructura orgánica de la Fiscalía, con sujeción a los principios y reglas generales del presente decreto”. Observa la Corte que existe una disposición similar en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; en efecto, el artículo 30 de este estatuto establece: “Corresponde a la ley determinar la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación. El Fiscal General desarrollará dicha estructura con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. En desarrollo de tal facultad, asignará la planta de personal que corresponda a cada dependencia, podrá variarla cuando lo considere necesario y establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos”.

Al pronunciarse sobre la constitucionalidad de esta disposición estatutaria en la sentencia C-037 de 199666, la Corte estableció que lo allí establecido se justifica por el status especial del que goza la Fiscalía frente a las demás entidades constitutivas de la Rama Judicial, en el sentido de que goza, por mandato del artículo 249 Superior, de autonomía administrativa y presupuestal, para garantizar la independencia en el ejercicio de sus funciones; además, se precisó que “dentro de ese mismo orden de ideas, la Corte estima que la autonomía a la que se ha venido haciendo referencia abarca todos los aspectos propios de las decisiones administrativas y presupuestales, entre los que se encuentran, lógicamente, la definición de la estructura de la Fiscalía, la determinación de la planta de personal y la asignación del manual de requisitos y de funciones”.

Se observa, así, que la facultad de reglamentación conferida al Fiscal General por la norma que se acusa cuenta con un fundamento expreso en el artículo 249 de la Carta, y que su constitucionalidad ya ha sido declarada por la jurisprudencia de esta Corte. Sin embargo, ello no obsta para advertir que esta facultad debe ejercerse de conformidad con la ley, y no sólo con la ley objeto de reglamentación, sino también con otras disposiciones legales de obligatoria observancia; según explicó la Corte en la misma sentencia, “las anteriores consideraciones no significan de modo alguno que el ente acusador goce de plena autonomía para ejercer las atribuciones en comento, pues resulta claro que el Congreso, a través de una ley ordinaria, deberá definir ciertos aspectos presupuestales y administrativos de la Fiscalía. Tal es el caso, por ejemplo, de la fijación de la planta de personal -la cual habrá de depender necesariamente de las normas relacionadas con carrera administrativa -, o del manual de funciones que igualmente deberá ser determinado por el legislador”⁶⁷.

En ese orden de ideas, se declarará la constitucionalidad condicionada del numeral 11 del artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000, en el sentido de que la facultad de reglamentación del Fiscal General de la Nación debe ser ejercida de conformidad con todas las leyes pertinentes. Por la misma razón, se declarará inexecutable la expresión “en lo no previsto” del mismo numeral, por cuanto la reglamentación desarrollada por el Fiscal General no puede desconocer los términos fijados por la ley, ni ir más allá de la voluntad expresa del legislador so pretexto de reglamentar sus dictados.

4.6. Cargo relativo a la delegación de funciones del Fiscal General.

El actor acusa el primer inciso del artículo 18 del Decreto Ley 261 de 2000, en virtud del cual el Fiscal General de la Nación “podrá delegar en los servidores de la Fiscalía las funciones que convengan al mejor cumplimiento de los objetivos de la entidad. Vigilará el desarrollo de la delegación y reasumirá las facultades delegadas cuando lo considere necesario”. Considera que esta disposición faculta al Fiscal General para delegar funciones que, según la Constitución, son indelegables, tal y como lo ha interpretado la jurisprudencia de esta Corte; por lo mismo, pide que se declare su inexecutable.

Es claro, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, que las funciones especiales del Fiscal General de la Nación establecidas en el artículo 251 de la Carta son indelegables, puesto que así lo quiso la Asamblea Constituyente; así, en sentencia C-472 de 199468 la Corte estableció que “el espíritu del Constituyente no fue el de que las funciones que se encuentran en cabeza del señor fiscal general pudiesen ser delegadas en sus subalternos. Una simple lectura de los debates en la Asamblea Nacional Constituyente demuestra en forma evidente que el propósito fue justamente todo lo contrario: que las atribuciones contempladas en el artículo 251 fueran asumidas y ejecutadas exclusivamente por el Fiscal General de la Nación”⁶⁹. En aplicación de esta regla, la Corte declaró inexecutable una disposición del proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia que permitía al Fiscal delegar las funciones que le confiere dicho artículo 251 Superior⁷⁰.

En aplicación de esta misma regla, la Corte declarará la constitucionalidad condicionada del primer inciso del artículo 18 del Decreto Ley 261 de 2000, en el entendido de que la delegación que allí se prevé sólo puede ser efectuada en relación con funciones distintas a las establecidas en el artículo 251 de la Carta.

4.7. Cargo relativo a la determinación del trámite de segunda instancia por la Dirección Nacional de Fiscalías.

El actor señala la inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 30 del Decreto Ley 261 de 2000, en virtud del cual corresponde a la Dirección Nacional de Fiscalías “asignar el trámite, a través de sus unidades de Fiscalías adscritas, de las apelaciones y consultas contra las decisiones tomadas por las Unidades de Fiscalías adscritas a las Direcciones Seccionales”. Considera que con esta disposición, la fijación de la competencia para la segunda instancia de las decisiones de los fiscales queda al arbitrio de la Dirección aludida, la cual la acaba fijando mediante resolución, desconociendo así el principio de predeterminación legal de las competencias judiciales. Por el mismo motivo, considera que es inconstitucional el numeral 4º del artículo 32 del mismo Decreto Ley, en virtud del cual corresponde a las Direcciones Seccionales de Fiscalías “tramitar, a través de las Unidades de Fiscalías adscritas, las apelaciones contra las decisiones tomadas por las Unidades Locales de Fiscalías”.

En lo tocante al numeral 5 del artículo 30 del Decreto Ley bajo estudio, la Corte comparte el criterio del actor. En efecto, ya ha establecido la jurisprudencia constitucional que “la distribución de competencias entre las autoridades que pueden administrar justicia es, en principio, atribución exclusiva del legislador ordinario, salvo que el Constituyente, de manera expresa, haya reservado el conocimiento de algunos asuntos a ciertas corporaciones judiciales”⁷¹; ello constituye un desarrollo de lo dispuesto en el artículo 29 de la Carta, según el cual “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Por lo mismo, es el legislador el llamado a determinar las competencias de las distintas autoridades que administran justicia, tanto en primera como en segunda instancia.

Una disposición como la que se acusa, que está redactada en forma notablemente amplia, faculta a funcionarios que no ejercen funciones legislativas a fijar, mediante resolución, las competencias y los procedimientos que se habrán de seguir para el trámite de las decisiones de segunda instancia respecto de las actuaciones de los fiscales. Con ello se desconoce, en efecto, la reserva legal que fue instituida por el Constituyente para el tema, y se introduce un elemento de inestabilidad normativa considerable, puesto que la norma no fija los límites que debe seguir la Dirección Nacional de Fiscalías al establecer los trámites en cuestión –entre los

cuales se cuenta el artículo 27 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, que regula la doble instancia en las actuaciones jurisdiccionales surtidas ante la Fiscalía General de la Nación -.

Cosa distinta sucede con el numeral 4 del artículo 32 del Decreto Ley 261 de 2000, puesto que éste no se refiere a la fijación del trámite por parte de la Dirección de Fiscalías, sino al simple acto de “tramitar” los recursos de apelación interpuestas contra las decisiones de las Unidades Locales de Fiscalía; con la utilización de este término, se presupone el cumplimiento, por parte del funcionario que lleva a cabo dicho acto de tramitación, de las leyes procedimentales aplicables. El numeral en comento será declarado, en consecuencia, exequible.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones “el Vicefiscal General de la Nación”, “El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional”, “El Director Nacional de Fiscalías”, “Los Directores Seccionales de Fiscalías” y “Los Fiscales Delegados Especiales” contenidas en el artículo 1º del Decreto Ley 261 de 2000, y “el Vicefiscal General de la Nación” contenida en el artículo 2º del mismo Decreto.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE en forma condicionada el aparte “salvo en los casos previstos en la ley” contenido en el párrafo del artículo 3º del Decreto Ley 261 de 2000, EN EL ENTENDIDO de que la Fiscalía General de la Nación debe respetar los derechos fundamentales de petición y debido proceso y que en caso de denegación de pruebas el imputado tendrá la facultad de interponer el recurso de apelación contra la decisión.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLES el aparte “Despacho del Vicefiscal General” contenido en el artículo 5º del Decreto Ley 261 de 2000, el artículo 22 del mismo Decreto y el artículo 116 de la Ley 600 de 2000, por el cargo examinado.

CUARTO.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “o los Directores de Fiscalías” contenida en el

artículo 6º del Decreto Ley 261 de 2000. Declarar INEXEQUIBLE el aparte “que éste designe para casos especiales” contenido en el artículo 112 de la Ley 600 de 2000.

Declarar EXEQUIBLES en forma condicionada el numeral 5 del artículo 22 del Decreto Ley 261 de 2000, las expresiones acusadas contenidas en los numerales 2 y 4 del artículo 115 de la Ley 600 de 2000 y el numeral 3 del artículo 116 de la misma ley, EN EL ENTENDIDO de que el Fiscal General de la Nación al asignar y desplazar a sus delegados en las investigaciones y procesos deberá exponer en forma concreta, en cada caso, los hechos que motivan su decisión y notificar por un medio idóneo dichas decisiones al Agente del Ministerio Público y los demás sujetos procesales y no podrá asignar a otro Fiscal las investigaciones o procesos que haya asumido directamente.

QUINTO.- Declarar EXEQUIBLES el numeral 9 del artículo 75 y el numeral 5 del artículo 115 de la Ley 600 de 2000.

SEXTO.- Declarar EXEQUIBLE en forma condicionada el numeral 3 del artículo 11 del Decreto Ley 261 de 2000, EN EL ENTENDIDO de que el seguimiento y la evaluación de los resultados de las investigaciones penales no puede afectar la independencia y autonomía en el desarrollo de las investigaciones y procesos a su cargo, y que el cambio de asignación de éstos sólo puede ser realizado por el Fiscal General de la Nación y no por otros funcionarios de la Fiscalía General.

SEPTIMO.- Declarar EXEQUIBLES en forma condicionada las expresiones “Corresponde al Fiscal General de la Nación, a los Directores de Fiscalías” y “dirigir y coordinar” contenidas en el artículo 12 del Decreto Ley 261 de 2000, EN EL ENTENDIDO de que cada Fiscal debe dirigir y controlar en forma independiente y autónoma el desarrollo de los procesos a su cargo.

OCTAVO.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 3 del artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000.

Declarar EXEQUIBLE en forma condicionada el numeral 4 del artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000, EN EL ENTENDIDO de que la determinación del criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, por parte del Fiscal General de la Nación, debe tener un carácter general, en desarrollo de la política criminal del Estado, y no un carácter particular.

Declarar EXEQUIBLE en forma condicionada la expresión “y aquellas que en razón de su

naturaleza, ameriten su atención personal” contenida en el numeral 6 del artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000, con el mismo condicionamiento del ordinal 4.

Declarar EXEQUIBLE en forma condicionada el numeral 11 del artículo 17 del Decreto Ley 261 de 2000, salvo la expresión “en lo no previsto”, que se declara INEXEQUIBLE.

NOVENO.- Declarar EXEQUIBLE en forma condicionada el inciso 1º del artículo 18 del Decreto Ley 261 de 2000, EN EL ENTENDIDO de que el Fiscal General de la Nación sólo podrá delegar en los servidores de la Fiscalía General funciones distintas de las contempladas en el Artículo 251 de la Constitución.

DECIMO.- Declarar EXEQUIBLES en forma condicionada los numerales 2 y 3 del artículo 30 del Decreto Ley 261 de 2000, EN EL ENTENDIDO de que la asesoría, dirección, coordinación y control por parte de la Dirección Nacional de Fiscalías en las funciones de investigación y acusación que adelanten los Fiscales deben respetar la independencia e imparcialidad de éstos en el ejercicio de sus funciones judiciales. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “asignar” contenida en el numeral 3, citado.

Declarar INEXEQUIBLE el numeral 5 del artículo 30 del Decreto Ley 261 de 2000.

DECIMO PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE en forma condicionada el numeral 2 del artículo 31 del Decreto Ley 261 de 2000, EN EL ENTENDIDO de que cada Fiscal debe dirigir y controlar en forma independiente y autónoma el desarrollo de los procesos a su cargo. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “asignar” allí contenida.

DECIMO SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLES en forma condicionada los numerales 1 y 3 del artículo 32 del Decreto Ley 261 de 2000, EN EL ENTENDIDO de que la dirección, coordinación y control por parte de las Direcciones Seccionales de Fiscalías en las funciones de investigación y acusación que adelanten los Fiscales deben respetar la independencia e imparcialidad de éstos en el ejercicio de sus funciones judiciales. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “asignar” contenida en el numeral 1, citado.

Declarar EXEQUIBLE en forma condicionada el aparte “y las políticas de la Fiscalía General” contenido en el numeral 2 del artículo 32 del Decreto Ley 261 de 2000, EN EL ENTENDIDO de que dichas políticas deben tener carácter general y no particular respecto de cada proceso y

deben ser relativas a la política criminal.

Declarar EXEQUIBLE el numeral 4 del artículo 32 del Decreto Ley 261 de 2000.

DECIMO TERCERO.- Declararse INHIBIDA para adoptar decisión de fondo en relación con (a) los numerales 2 y 5 del artículo 42 del Decreto Ley 261 de 2000, y (b) el artículo 10 del Decreto Ley 261 de 2000.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME CORDOBA TRIVIÑO, no firma la presente sentencia por cuanto en la fecha le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decision.

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la Magistrada doctora CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, conforme se tiene del Acta No. 78 del 30 de septiembre de 2003, no salvó el voto.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de voto parcial a la Sentencia C-873/03

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No es cierta la tesis que las normas hoy declaradas inconstitucionales o con constitucionalidad condicionada puedan ser constitucionales frente al Acto legislativo No. 3 de 2002 (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No es cierta la premisa que el Acto legislativo 03 de 2002 no se encuentra vigente (Salvamento parcial de voto)

ACTO LEGISLATIVO-Para su vigencia no necesita sanción presidencial ni publicación (Salvamento parcial de voto)

ACTO LEGISLATIVO-Permitió que el Código Penal y de Procedimiento Penal siguieran aplicándose (Salvamento parcial de voto)

NORMA CONSTITUCIONAL-Ante existencia de un conflicto se debe dar preferencia a la norma que concede o garantiza derechos fundamentales (Salvamento parcial de voto)

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Preferencia a la aplicación de las normas de derecho sobre la norma de competencia (Salvamento parcial de voto)

DEBIDO PROCESO-Busca garantizar el derecho fundamental a la libertad de los ciudadanos y la competencia del Fiscal no puede pasar por encima de este derecho (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-4504

Demanda de inconstitucionalidad contra los Arts. 1° (parcial), 2° (parcial), 3° (parcial), 5° (parcial), 6° (parcial), 10, 11 (parcial), 12 (parcial), 17 (parcial), 18 (parcial), 22, 30 (parcial), 31 (parcial), 32 (parcial), 39 (parcial) y 42 (parcial) del Decreto ley 261 de 2000, “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones” y 75 (parcial), 112 (parcial), 115 (parcial) y 116 de la Ley 600 de 2000, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

El suscrito, quien fue el magistrado ponente inicialmente y quien voto afirmativamente la parte resolutive de la ponencia, renunció a la misma cuando se voto la parte motiva, pues existía una diferencia sustancial de fondo y de principio, con quienes finalmente hicieron la mayoría en la parte motiva. Este conflicto existencial se puede resumir así:

1. Considero que las normas declaradas inconstitucionales, lo son frente a la Constitución del 91 y también frente al Acto Legislativo No. 3 de 2002 y en consecuencia, no es cierta la tesis de que las normas hoy declaradas inconstitucionales o con constitucionalidad condicionada puedan ser constitucionales frente al Acto Legislativo No. 3 de 2002.

2. No es cierta la premisa de que el Acto Legislativo No. 3 de 2002 no se encuentre vigente, pues el propio Acto en su artículo 5° establece que rige a partir de su aprobación, cosa que sucedió el 19 de diciembre del año 2002 y no sobra recordar que los Actos Legislativos no necesitan para su vigencia ni de la sanción presidencial ni de su publicación.

3. Lo que el Acto Legislativo hizo fue permitir que los Códigos Penal y de Procedimiento Penal siguieran aplicándose hasta tanto se expidan los nuevos estatutos, ya que de no haberlo hecho así habrían quedado derogados al entrar a regir el Acto Legislativo en todo lo que fueran incompatibles, pues la Constitución como norma de superior jerarquía (y el Acto Legislativo es una norma constitucional) es norma derogatoria de toda la legislación anterior que se le oponga y los Códigos habrían quedado derogados sin que existiese norma de reemplazo.

El Acto Legislativo No. 3 de 2002 se encuentra vigente en sus artículos 1°, 2° y 3°, de tal manera que el artículo 116 de la Constitución del 91, ya no se aplica sino el artículo 1° del Acto Legislativo No. 3 de 2002, e igual razonamiento es válido respecto de los artículos 250 y 251 de la Constitución que fueron subrogados por los artículos 2° y 3° del Acto Legislativo No. 3 de 2002; por ejemplo, los nombramientos que haga el Fiscal General hoy en día hay que imputarlos al artículo 3° del Acto Legislativo No. 3 de 2002 y no a la Constitución de 1991.

4. Es fundamental decidir que pasa cuando existe un conflicto entre dos normas constitucionales, una que atribuye competencias y otra que da derechos fundamentales a los ciudadanos; de modo que siendo ambas válidas hay que darle aplicación preferente a la norma que concede o garantiza el derecho fundamental.

Es claro que en la interpretación constitucional hay que darle preferencia a la aplicación de las normas de derechos sobre la norma de competencia y esto es lo que sucede con el numeral 3° del artículo 3 del Acto Legislativo No. 3 de 2002, que da competencia al Fiscal General para asignar investigaciones pero que no puede pasar por encima del artículo 29 de

la Constitución que garantiza el derecho fundamental al debido proceso y concretamente el derecho del sindicado al juez natural, que impide que las asignaciones se hagan a dedo para que cuando se quiera perjudicar un ciudadano se le asigne un Fiscal entre comillas enemigo o cuando se quiera favorecerle se le asigne entre comillas un Fiscal amigo. La norma del debido proceso lo que busca garantizar en última instancia es el derecho fundamental a la libertad de los ciudadanos y la competencia del Fiscal no puede pasar por encima de este derecho fundamental, de tal manera que su competencia debe someterse a la garantía del derecho fundamental.

5. Cualquiera que sea el esquema de la Fiscalía siempre hay que tener como norte el derecho fundamental a la libertad de los ciudadanos, precisamente para garantizar esa libertad es que en todos los sistemas democráticos se ha separado la acusación del juzgamiento de las personas; de forma que quien juzga no es el mismo que acusa, pues quien acusa ya está comprometido con una tesis y una idea y todos los acusados serían condenados; en cambio, el juez que no ha participado en la acusación conserva una imparcialidad y una independencia que le permite garantizar la libertad de los ciudadanos.

Afirmar que el “terrible poder de acusar” no hace parte del procedimiento judicial, que no es judicial sino administrativo, no es más que un absurdo lógico y jurídico. La libertad del ciudadano está comprometida en la forma como se asigna el juez que lo investiga que nunca puede ser a dedo, pues al hacerlo así se viola el debido proceso y específicamente su juez natural y lo que es más importante se destruye el Estado de derecho, que como la Corte lo señaló en la sentencia C-551 de 2003 no puede ser destruido ni siquiera por el reformador de la Constitución pues en esa sentencia se afirmó que existen: límites al poder de reforma de la Constitución.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

SALVAMENTO Y ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-873 DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 2003. (Expediente D-4504).

CONSTITUCIONALIDAD SOBREVINIENTE-Alcance (Salvamento y Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA LEGAL-Confrontación con las normas constitucionales vigentes no al momento en que la ley fue expedida sino con aquellas que se encuentran en vigor al momento del pronunciamiento (Salvamento y aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Validez de la norma acusada debería ser objeto de análisis frente a la Constitución política vigente (Salvamento y aclaración de voto)

Si las normas contenidas en el Decreto - Ley 261 de 2000 “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones” y los preceptos de la Ley 600 de 2000 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, cuya declaración de inexecutable se impetró en este proceso, fueron expedidas bajo el imperio de la Constitución Política de 1991, pero antes de la reforma introducida a la Carta por el Acto Legislativo No. 03 de 2002, la validez constitucional de las normas acusadas debería ser objeto de análisis frente a la Carta Política vigente el 30 de septiembre de 2003, fecha en la cual se profirió por la Corte la Sentencia C-873 de ese año que decidió sobre la demanda de inconstitucionalidad de las normas acusadas.

ACTO LEGISLATIVO-Vigencia (Salvamento y aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Validez de las normas acusadas debió ser frente a la reforma del acto legislativo (Salvamento y aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Fundamento jurídico del fallo resulta en abierta contradicción con la lógica jurídica y con la Constitución (Salvamento y aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Constitucionalidad condicionada queda en entredicho como quiera que se refiere a la normatividad constitucional anterior que ya no está vigente (Salvamento y aclaración de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, me veo precisado a aclarar y a salvar el voto en relación con 10 decidido en la Sentencia C-873 de 30 de septiembre de 2003, por las razones que van a expresarse:

1a. En la demanda con la cual se dio inicio a este proceso se impetró por el actor la

declaración de inexecutable parcial de los artículos 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 10,11,12,17,18,22,30,31,39 Y 42 del Decreto - Ley 261 de 2000, “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”; e igualmente fue solicitada la declaración de inexecutable parcial de los artículos 75, 112 Y 115 y la inexecutable total del artículo 116, todos estos de la Ley 600 de 2000, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

2ª. Como es suficientemente conocido, uno de los principios fundamentales del Derecho Constitucional señala que “la Constitución es norma reformativa y derogatoria de la legislación preexistente”. Significa entonces este principio que normas de orden legal que eran constitucionales conforme a la Carta Política vigente al momento de su expedición, quedan fuera del ordenamiento jurídico si en virtud de normas constitucionales posteriores aparecieran contrarias a estas últimas. Por ello se predica entonces la existencia de un fenómeno jurídico en razón de la vigencia de nuevas normas constitucionales que afecta a la ley anterior de “constitucionalidad sobreviniente”, es decir, que pese a que la ley fue válida conforme a la Constitución cuando tuvo nacimiento a la vida del derecho, la mutación constitucional le pone fin a la validez de esa ley si con el cambio constitucional resulta contraria a la Carta Política.

De no ser así la reforma que se introduzca a la Constitución Política no tendría ninguna consecuencia sobre la legislación preexistente y se llegaría al absurdo que permitiría que normas contrarias a la Carta se declararan sin embargo conformes a ella. Dicho de otra manera, la consecuencia de ese razonamiento significaría la vigencia coetánea de la Constitución anterior y la nueva, o de algunas normas constitucionales actuales y las que las precedieron aún cuando fueran contrarias en su contenido normativo. Ello no es posible, por una razón elemental: una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo y bajo el mismo respecto. Una norma no puede ser contraria a la Constitución vigente y, sin embargo, ser declarada constitucional a pretexto de que según la Constitución anterior, sí lo era.

4a. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, si las normas contenidas en el Decreto - Ley 261 de 2000 “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones” y los preceptos de la Ley 600 de 2000 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, cuya declaración de inexecutable se impetró en este proceso, fueron expedidas bajo el imperio de la Constitución Política de 1991, pero antes de

la reforma introducida a la Carta por el Acto Legislativo No. 03 de 2002, la validez constitucional de las normas acusadas debería ser objeto de análisis frente a la Carta Política vigente el 30 de septiembre de 2003, fecha en la cual se profirió por la Corte la Sentencia C-873 de ese año que decidió sobre la demanda de inconstitucionalidad de las normas acusadas.

Es claro para el suscrito magistrado que el Acto Legislativo No. 03 de 2002 por el cual se reforma la Constitución Nacional introdujo modificaciones a los artículos 116, 250 Y 251 de la Constitución y, en forma que no admite ningún género de duda, señaló en su artículo 5° que: “el presente acto legislativo rige a partir de su aprobación, pero se aplica de acuerdo con la gradualidad que determine la ley... “.

Y, si la aprobación del acto legislativo aludido y su promulgación fue el 19 de diciembre de 2002, la conclusión no puede ser sino una: rige a partir de esa fecha. Por tal motivo, las normas objeto de la acusación en este proceso deberían ser objeto de juzgamiento sobre su validez constitucional mediante su confrontación con el Acto Legislativo No. 03 de 2002 que, por haber reformado la Constitución a partir de su aprobación, resulta referente necesario para el juicio de constitucionalidad. En ninguna parte de ese acto legislativo se afirma que la vigencia del mismo se posterga. Simplemente se señalan algunas reglas para su aplicabilidad, asunto que es distinto al de su vigencia. La aplicación será gradual, pero precisamente porque el acto legislativo está vigente.

De manera pues que en relación con la motivación de la sentencia en cuanto las normas acusadas se analizan según los textos constitucionales originales de la Constitución de 1991 y prescindiendo de las normas contenidas en el Acto Legislativo No. 03 de 2002 que la reformaron en los artículos 116, 250 Y 251, mi discrepancia es radical. La validez constitucional de las normas acusadas debió haber sido materia de juzgamiento no con respecto a la Constitución sin la reforma que le introdujo el acto legislativo mencionado a la Fiscalía General de la Nación, sino al contrario. Es decir que, a 30 de septiembre de 2003 las normas objeto de la acusación no podían analizarse como si la Constitución original no hubiera sido reformada sino única y exclusivamente frente a las nuevas normas introducidas a la Constitución, lo cual no se hizo por la Corte.

5a. De esta manera, así se llegue, como se llegó por la Corte a conclusiones sobre la

exequibilidad o inexequibilidad de las normas acusadas que podrían ser idénticas con independencia de la variación constitucional que se produjo en virtud del Acto Legislativo No. 03 de 2002, el fundamento jurídico del fallo resulta para el suscrito magistrado en abierta contradicción con la lógica jurídica y con la Constitución Política pues, en efecto, implica la aceptación de la vigencia simultánea de normas constitucionales diferentes, pese a que la Constitución Política no es sino una y no obstante que universalmente se admite como un imposible jurídico la simultaneidad de regímenes constitucionales dentro del Estado, sin perjuicio de la existencia de normas de carácter transitorio.

Siendo ello así, la constitucionalidad condicionada que respecto de algunas normas se declara por la Corte, queda en entredicho como quiera que ella se refiere a la normatividad constitucional anterior, que ya hoy no está vigente, punto este que, analizada finalmente la sentencia, lleva más bien a conclusiones contrarias a las que aparecen en el fallo.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-873/03

Referencia: expediente D-4504

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º (parcial), 2º (parcial), 3º (parcial), 5º (parcial), 6º (parcial), 10, 11 (parcial), 12 (parcial), 17 (parcial), 18 (parcial), 22, 30 (parcial), 31 (parcial), 32 (parcial), 39 (parcial) y 42 (parcial) del Decreto Ley 261 de 2000, “por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”, y 75 (parcial), 112 (parcial), 115 (parcial) y 116 de la Ley 600 de 2000, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Fecha ut supra.

Magistrado

1 El presente proceso fue repartido inicialmente al despacho del Magistrado Jaime Araujo Rentería; sin embargo, por discrepar respecto del parámetro de constitucionalidad a aplicar, la Sala Plena no aceptó la ponencia inicialmente presentada por el referido Magistrado -con excepción de la parte resolutive, que fue aprobada por unanimidad-, por lo cual el proceso fue asignado al despacho del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

2 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

3 “Decir que una norma es válida es decir que presuponemos su existencia o-lo que significa la misma cosa- presuponemos que tiene fuerza vinculante para aquellos cuyas conductas regula... Por validez entendemos la existencia específica de las normas”. KELSEN, Hans: “Teoría General del Derecho y del Estado”, p. 30. Comentado por NINO, Carlos Santiago: “La validez del derecho”. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1985, p. 9.

4 Véase a este respecto la apreciación de ALCHOURRON, Carlos y BULYGIN, Eugenio: “Sobre la existencia de las normas jurídicas”. Biblioteca de Etica, Filosofía del Derecho y Política. Distribuciones Fontamara, México, 1997. No obstante, la distinción no es tajante, puesto que autores claramente positivistas, tales como Kelsen o Hart, también hacen uso de una noción fáctica de “existencia” que se asimila a la de “eficacia social” - Kelsen habla de la eficacia normativa, en tanto obediencia de la norma por los sujetos jurídicos o aplicación de la misma por las autoridades, como característica general del sistema jurídico dentro del cual la norma es válida y, por lo tanto, existe; y Hart (“El Concepto de Derecho”) habla de existencia en términos de aceptación de las normas por parte del grupo social en tanto pautas de comportamiento. Ver en este sentido MENDONÇA, Daniel: “Exploraciones normativas”. Biblioteca de Etica, Filosofía de Derecho y Política, Distribuciones Fontamara, México, 1995.

5 “Se puede decir que la validez es un requisito lógico para el éxito de un acto normativo, que una norma no puede cobrar existencia como resultado de una acción normativa, a menos que haya sido dictada por una autoridad adecuada, es decir, normativamente competente” (von Wright, An Essay in Deontic Logic and the General Theory of Action, Amsterdam 1968, p. 94)

6 ALCHOURRON y BULYGIN, Op. Cit. En el mismo sentido, MENDONÇA, Daniel, Op. Cit.

7 Este problema lógico ha sido abordado por algunos teóricos con figuras tales como la de la norma fundamental -Hans Kelsen- o la de la regla de reconocimiento -H.L.A. Hart-.

8 “Decir que una norma es válida es decir que presuponemos su existencia o-lo que significa la misma cosa- presuponemos que tiene fuerza vinculante para aquellos cuyas conductas regula... Por validez entendemos la existencia específica de las normas”. KELSEN, Hans: “Teoría General del Derecho y del Estado”, p. 30. Citado por NINO, Carlos Santiago: “La validez del derecho”. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1985, p. 9.

9 NINO, Carlos Santiago: Op. Cit., p. 10.

10 ROSS, Alf: “El concepto de validez y el conflicto entre el positivismo jurídico y el derecho natural”. En: “El concepto de validez y otros ensayos”. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1969.

11 “...el término es usado en las corrientes exposiciones doctrinarias del derecho vigente para indicar si un acto jurídico, por ejemplo, un contrato, un testamento, o una orden administrativa, tienen o no los efectos jurídicos deseados. Se dice que el acto es inválido, o nulo, si no los tiene. Esta función es interna, en el sentido de que afirmar que un acto es válido es afirmar algo según un sistema de normas dado. El enunciado es un juicio jurídico que aplica reglas jurídicas a determinados hechos.” ROSS, Alf, Op. Cit., p. 26.

12 “...el término es usado en la teoría general del derecho para indicar la existencia de una norma o de un sistema de normas. La validez de una norma en este sentido significa su existencia efectiva o realidad, por oposición a una regla meramente imaginada o a un mero proyecto. Esta función es externa en el sentido de que afirmar que una regla, o un sistema de reglas, existe, es afirmar algo acerca de la regla o del sistema. El enunciado no es un juicio jurídico sino una aserción fáctica que se refiere a un conjunto de hechos sociales...” ROSS, Alf, Loc. Cit.

13 “...‘validez’ en ética y en derecho natural, como hemos visto, se usa para significar una cualidad apriorística, específicamente moral, llamada también la ‘fuerza obligatoria’ del derecho, que da lugar a una obligación moral correspondiente.” ROSS, Alf, Loc. Cit.

14 "...Puede ser difícil definir exactamente qué hechos y qué observaciones son adecuados para verificar la aserción de que una regla existe, pero en términos generales la existencia (validez) de una norma es lo mismo que su eficacia..." ROSS, Alf, Op. Cit., p. 27.

15 ALEXY, Robert: "El concepto y la validez del derecho". Gedisa, Barcelona, 1997.

16 ALEXY, Robert, Op. Cit., p. 87.

17 ALEXY, Robert, Op. Cit., p. 88

18 ALEXY, Robert, Op. Cit., p. 89

19 ALEXY, Robert, Op. Cit., p. 90.

20 ALEXY, Robert, Op. Cit., p. 92

21 Ibid.

22 BOBBIO, Norberto: "Teoría General del Derecho". Temis, Bogotá, 1997.

23 "El problema de la validez es el problema de la existencia de la regla en cuanto tal, independientemente del juicio de valor sobre si ella es justa o no... el problema de la validez se resuelve con un juicio de existencia o de hecho; esto es, se trata de comprobar si una regla jurídica existe o no, o mejor si aquella determinada regla, así como es, es una regla jurídica." BOBBIO, Norberto, Op. Cit., p. 21

24 "El problema de la eficacia de una norma es el problema de si la norma es o no cumplida por las personas a quienes se dirige...La investigación para determinar la eficacia o ineficacia de una norma es de carácter histórico-social, y mientras se orienta al estudio del comportamiento de los miembros de un determinado grupo social, diferenciándose tanto de la investigación de carácter filosófico sobre la justicia de la norma, como de las más típicamente jurídica acerca de su validez". BOBBIO, Norberto, Op. Cit., p. 22.

25 En este sentido, en la sentencia C-957 de 1999 (M.P. Alvaro Tafur Galvis) se afirmó: "En lo relativo a su vigencia, como regla general, la ley comienza a regir a partir de su promulgación, salvo que el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, mediante precepto expreso determine una fecha diversa a aquella, facultad igualmente

predicable del legislador extraordinario. Los efectos jurídicos de los actos legislativos y de las leyes que se producen a partir de la promulgación en el Diario Oficial, dan lugar a su oponibilidad y obligatoriedad sin que por ello se afecte la validez ni la existencia de los mismos”; y en la sentencia C-084 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se explicó que “la promulgación, como ya se expresó, consiste en la publicación oficial de la ley; la entrada en vigencia es la indicación del momento a partir del cual ésta se vuelve obligatoria para los asociados, esto es, sus disposiciones surten efectos. Por tanto, bien puede suceder que una ley se promulgue y sólo produzca efectos meses después; o también es de frecuente ocurrencia que el legislador disponga la vigencia de la ley “a partir de su promulgación”, en cuyo caso una vez cumplida ésta, las disposiciones respectivas comienzan a regir, es decir, a ser obligatorias”. De manera similar, refiriéndose al período de obligatoriedad o vigencia de la ley, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 25 de enero de 1983, estableció: “La necesidad de la promulgación de la ley como requisito indispensable para reconocer su vigencia es doctrina universalmente aceptada. (...) ...debe entenderse que la ley no obliga al administrado sino en virtud de su promulgación. Este es el sentido que debe dársele a la jurisprudencia del Consejo y de la Corte cuando uno y otra sostienen que el principio de la promulgación de la ley como condición para su obligatoriedad, admite como excepción el señalamiento expreso de su vigencia en el propio tenor de la ley, pero debe entenderse que esta vigencia no puede ser antes de su promulgación, especialmente cuando se trate de normas que imponen obligaciones a los administrados.”. En idéntico sentido, la Ley 489 de 1999, artículo 119, establece: “Publicación en el diario oficial. (...) Parágrafo: Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad”. Con la misma óptica se debe leer el artículo 380 de la Constitución Política, que reza: “Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”.

26 Es en este sentido que las disposiciones constitucionales y legales utilizan el verbo “aplicar”. Así, el artículo 4 de la Carta Política establece que “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”; el artículo 29 de la Constitución establece que “en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable”; el artículo 85 Superior habla de derechos de aplicación inmediata;

y el artículo 53 de la Constitución consagra el principio de la “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”. En idéntico sentido, el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 dispone que “cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho”; y el artículo 26 del Código Civil establece que “los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido...”;

27 En la práctica, el diseño de la política pública puede incorporar elementos que anticipan el modo o el ritmo en que será implementada. Ver WILDAVSKY, Aaron: “Implementation”. University of California Press, 1984.

28 Así, por ejemplo, las leyes cuyo contenido es materialmente contrario a la Constitución pueden ser jurídicamente eficaces después de ser declaradas inexequibles por la Corte Constitucional (i.e. efectos diferidos de los fallos de constitucionalidad, ultractividad de la norma favorable).

29 Así, las normas que aún no han entrado en vigencia -por mandato del constituyente o por decisión expresa del legislador de diferir tal momento hacia el futuro- pueden ser examinadas en cuanto a su validez, confrontando su contenido y su procedimiento de formación con las normas superiores aplicables.

30 Así, no se puede predicar que una norma inexistente es válida, jurídicamente eficaz o que está vigente.

31 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

32 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

33 Sentencia C-599 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz

34 Así, en la sentencia C-198 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz) se afirmó: “La selección de los bienes jurídicos merecedores de protección, el señalamiento de las conductas capaces de afectarlos, la distinción entre delitos y contravenciones, así como las consecuentes diferencias de regímenes sancionatorios y de procedimientos obedecen a la política criminal

del Estado en cuya concepción y diseño se reconoce al legislador, en lo no regulado directamente por el Constituyente, un margen de acción que se inscribe dentro de la llamada libertad de configuración.”. En idéntico sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-093 de 1993.

35 Sentencia C-227 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

36 Sentencia C-344 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

37 Sentencia C-327 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz

38 Sentencia C-345 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

39 Sentencia C-646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

41 Estas categorías analíticas, tal y como la Corte procederá a aplicarlas en los acápites subsiguientes, son: (1) en primer lugar, el contexto jurídico en el cual se desenvuelven las relaciones procesales jurídico-penales, en relación con el cual deben analizarse (i) las fuentes de derecho aplicables, (ii) el status de los principios fundamentales que rigen el procedimiento, y (iii) el status de los órganos que intervienen en el proceso; (2) en segundo lugar, los actores de la relación y del proceso penal; (3) tercero, las principales características del procedimiento, en relación con el cual se deben analizar (i) las principales fases a través de las cuales se desenvuelve, y (ii) los poderes asignados a quienes intervienen y participan en el proceso, dentro de los cuales se incluyen (a) el poder de señalar la posible comisión de una infracción; (b) el poder de investigación; (c) el poder de prueba; (d) el poder de acusación; (e) el poder de contradicción; (f) el poder de coerción; (g) el poder de disposición del proceso; y (h) el poder de decisión. Véase, a este respecto, DELMAS-MARTY, Mireille (coord.): “Procédures pénales d’Europe”. Presses Universitaires de France - Thémis - Droit Privé, Paris, 1995; PRADEL, Jean: “Droit pénal comparé”. Éditions Dalloz - Précis - Droit Privé, Paris, 1995.

42 Ello se ve confirmado por lo dicho en el Informe de Ponencia para segundo debate en la segunda vuelta del proyecto de Acto Legislativo, en los siguientes términos: “Los temas originales y centrales de la reforma tienen que ver con el cambio de funciones de la Fiscalía General de la Nación... El proyecto propone el ajuste del juzgamiento penal a los cánones

internacionales de derechos humanos, a los cuales Colombia se ha comprometido a través de la suscripción y ratificación de los instrumentos internacionales que a ellos obligan, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el Pacto de San José de Costa Rica de 1969. Igualmente, la adopción el sistema que se pretende acoger con esta reforma, que es un proceso de partes, controversial o contradictorio, simplemente aspira a colocarse al nivel de los estándares internacionales, toda vez que ha sido adoptado por la Corte Penal Internacional, recientemente acogido por nuestro país”.

43 Ver, entre otras, la sentencia SU-062 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

44 En este sentido, en la Exposición de Motivos del proyecto de Acto Legislativo se expresó: “...mientras el centro de gravedad del sistema inquisitivo es la investigación, el centro de gravedad del sistema acusatorio es el juicio público, oral, contradictorio y concentrado. Así pues, la falta de actividad probatoria que hoy en día caracteriza la instrucción adelantada por la Fiscalía, daría un viraje radical, pues el juicio sería el escenario apropiado para desarrollar el debate probatorio entre la fiscalía y la acusación. (sic) Esto permitirá que el proceso penal se conciba como la contienda entre dos sujetos procesales -defensa y acusador- ubicadas en un mismo plano de igualdad, al final del cual, como resultado del debate oral y dinámico, el tercero imparcial que es el juez, tomará una decisión.// Mediante el fortalecimiento del juicio público, eje central en todo sistema acusatorio, se podrían subsanar varias de las deficiencias que presenta el sistema actual...”

45 La Corte Constitucional aceptó el principio de oportunidad en tratándose de juicios ante el Congreso. Ver sentencia SU-062 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, en la cual se expresó: “(...) es posible que el Congreso se abstenga de formular acusación por razones de conveniencia, en aquellos casos en que la ponderación de bienes jurídicos constitucionales le permita concluir que resulta más benéfico para la estabilidad institucional una exoneración de responsabilidad, que un juicio de consecuencias imprevisibles. (...)”.

46 Ver sentencia C-228 de 2002, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

47 Sentencia C-251 de 2002, MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

48 Artículo 4 - Transitorio. "Confórmase una comisión integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, quien la presidirá, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o los delegados que ellos designen, tres Representantes a la Cámara y tres Senadores de las Comisiones Primeras, y tres miembros de la Academia designados de común acuerdo por el Gobierno y el Fiscal General, para que, por conducto de este último, presente a consideración del Congreso de la República a más tardar el 20 de julio de 2003, los proyectos de ley pertinentes para adoptar el nuevo sistema y adelante el seguimiento de la implementación gradual del sistema. // El Congreso de la República dispondrá hasta el 20 de junio de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciere dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de habeas corpus, los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía. // Con el fin de conseguir la transición hacia el sistema acusatorio previsto en el presente Acto Legislativo, la ley tomará las previsiones para garantizar la presencia de los servidores públicos necesarios para el adecuado funcionamiento del nuevo en particular, el traslado de cargos entre la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Defensoría del Pueblo, y los organismos que cumplen funciones de policía judicial. El gobierno Nacional garantizará los recursos para la implementación gradual del sistema acusatorio y para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública."

49 "Artículo 4. Transitorio. Confórmase una comisión integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, quien la presidirá, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o los delegados que ellos designen, tres Representantes a la Cámara y tres Senadores de las Comisiones Primeras y tres miembros de la Academia designados de común acuerdo por el Gobierno y el Fiscal General para que, por conducto de este último, presente a consideración del Congreso de la República a más tardar el 20 de julio de 2003, los proyectos de ley pertinentes para adoptar el nuevo sistema y adelante el seguimiento de la implementación gradual del sistema. (...)"

50 “Artículo 5º. Vigencia. (...) La aplicación del nuevo sistema se iniciará en los distritos judiciales a partir del 1º de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva. El nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2008. (...)”

51 Id.

52 “Artículo 5º. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su aprobación, pero se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca.”

53 En ese sentido, ya ha establecido esta Corporación que “resulta concordante con la Constitución el que se permita a la ley señalar, de acuerdo con los parámetros establecidos en la sentencia citada, las funciones jurisdiccionales que pueden desempeñar algunos miembros de la Fiscalía General de la Nación, sin perjuicio de aquellas responsabilidades especiales que la Carta Política le encomienda al señor fiscal general (Art. 251 C.P.)” - Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

54 Sentencia C-645 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

55 Ello no es aplicable, sin embargo, a los altos mandos militares, según lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-361 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, puesto que en el caso específico de estos funcionarios castrenses, la ampliación de las competencias de la Corte Suprema de Justicia equivale a expandir el catálogo de excepciones al fuero penal militar establecido por la Constitución.

56 Sentencia C-558 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz. En el mismo sentido, ver sentencia C-034 de 1996 (M.P. Jorge Arango Mejía).

57 Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

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

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

60 Sala de Casación Penal, sentencia del 5 de mayo de 1998, Proceso No. 10365, M.P. Fernando Arboleda Ripoll.

61 M.P. Alvaro Tafur Galvis

62 Ver, entre otras, la sentencia C-650 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

63 Ley 270 de 1996, Artículo 23, Parágrafo: “La Fiscalía está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado y a respetar sus derechos y garantías procesales. En consecuencia, no podrá negarse a responder sus alegatos y peticiones ni a decretar aquellas pruebas que solicite para su defensa, salvo en los casos previstos en la ley”.

64 Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

65 Sentencia T-589 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

66 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

67 Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

68 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

69 En la misma providencia se estableció que ello no obsta para que el Fiscal General pueda comisionar, no delegar, el ejercicio de algunas de estas funciones a los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia, manteniendo la responsabilidad personal por su ejercicio.

70 Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

71 Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.