PROYECTO DE LEY ORDINARIA

Proyecto de ley mediante el cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación

PROYECTO DE LEY ORDINARIA

Proyecto de ley mediante el cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Designación del Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación.

> "La Corte Suprema de Justicia designará al Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que ejerza las funciones que le ha asignado la ley, específicamente las dispuestas en el artículo 13 del Decreto Ley 016 de 2014. El funcionario tendrá un periodo de cuatro años que iniciará en la mitad del periodo del Fiscal General de la Nación.
>
> **Parágrafo.** Dentro de los treinta (30) días siguientes al término de cada año de gestión del Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación, este funcionario deberá presentar un informe general de la situación de la Entidad a la Corte Suprema de Justicia. Dicho informe será publicado en la página web de la Entidad".

Artículo 2. Adiciónese el numeral 22 del artículo 4º del Decreto 016 de 2014, el cual quedará así:

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

(…)

22. Nombrar y remover al Vicefiscal General de la Nación y demás servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y decidir sobre sus situaciones administrativas, con excepción del Director de Control Interno, quien será designado por la Corte Suprema de Justicia para un periodo de cuatro años que iniciará en la mitad del periodo del Fiscal General de la Nación".

Artículo 3. Créese el numeral 28 al artículo 4º del Decreto Ley 016 de 2014, en los siguientes términos:

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

(…)

28. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización de cada año de gestión, deberá presentar ante la Corte Suprema de Justicia un informe general de rendición de cuentas, sobre el cumplimiento de las funciones constitucional y legalmente asignadas a la Entidad. Dicho

informe deberá reflejar de manera integral la administración del respectivo año de gestión. La Corte Suprema de Justicia podrá citar al Fiscal General de la Nación para que haga una exposición pormenorizada del citado informe, el cual será publicado en la página web de la Entidad".

Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

NÉSTOR HUMBERTO MARTÍNEZ NEIRA
Fiscal General de la Nación

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley pretende implementar mecanismos para fortalecer el control y la rendición de cuentas de la Fiscalía General de la Nación. Con ese propósito, en primer lugar, propone introducir al ordenamiento jurídico una norma que permita que el Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación sea designado por la Corte Suprema de Justicia, por un periodo que iniciará y culminará en la mitad del periodo del Fiscal General de la Nación. Adicionalmente, determina que al término de cada año de su gestión, el Director de Control Interno de la Fiscalía deberá presentar un informe general de la situación de la Entidad a la Corte Suprema de Justicia, que además, deberá ser publicado en la página web de la Entidad.

En segundo lugar, la propuesta incluye una adición al numeral 22 del artículo 4º del Decreto 016 de 2014, con el fin de modificar la facultad nominadora del Fiscal General de la Nación, respecto del Director de Control Interno.

Finalmente, pretende adicionar un numeral al artículo 4 del Decreto 016 de 2014, que define las funciones del Fiscal General de la Nación. En ese sentido, plantea un procedimiento de rendición de cuentas mediante el cual el alto funcionario presente anualmente, a la Corte Suprema de Justicia, la gestión que ha adelantado en la Entidad.

A continuación se expondrán los motivos que fundamentan esta iniciativa. Para ello, en primer lugar, se ilustra que las propuestas

del proyecto tienen unidad de materia y por lo tanto, pueden integrar un único proyecto de ley. En segundo lugar, se exponen los fundamentos constitucionales que sustentan la designación del Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación por la Corte Suprema de Justicia y la adición tendiente a modificar la facultad nominadora del Fiscal General de la Nación en ese sentido. En tercer lugar, se indican los fundamentos para crear un procedimiento de rendición de cuentas mediante el cual el Fiscal General de la Nación presente anualmente, a la Corte Suprema de Justicia, la gestión que ha adelantado en la Entidad. Finalmente, se hace referencia a la facultad constitucional que tiene el Fiscal General de la Nación para presentar proyectos de ley en relación con la estructuración de la política criminal.

A. UNIDAD NORMATIVA EN EL PROYECTO DE LEY

Las propuestas legislativas de este proyecto de ley cumplen con el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"[1]. De conformidad con el Tribunal Constitucional, ese principio:

> "[S]e traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido

[1] Artículo 158, Constitución Política de 1991.

> normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran"[2].

Con la finalidad de ilustrar el cumplimiento del principio de unidad de materia en la presente propuesta, a continuación se hará mención a las razones por las cuales se cumplen las condiciones básicas de ese mandato, que han sido explicadas por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

> "***(i)*** definir con **precisión**, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, ***(ii)*** mantener una **estricta relación interna**, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad"[3] (negrilla fuera del texto).

1. Precisión sobre la materia de la que se va a ocupar la ley

La presente propuesta normativa se titula "Proyecto de Ley mediante el cual se fortalece el control y la rendición de cuentas de la Fiscalía General de la Nación". Por lo anterior, la materia de la que trata toda la iniciativa se relaciona -en su integridad- con la creación de mecanismos que permitan ejercer un control

[2] Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
[3] Ibídem.

transparente, imparcial y público sobre la gestión que se adelanta al interior de la Entidad.

A partir de lo expuesto, es claro que la temática de este proyecto es precisa, pues no abarca materias distintas a los medios para adelantar el control y la rendición de cuentas de la Entidad.

2. Estricta relación interna entre las normas que harán parte de la ley

El presente proyecto de ley propone, en primer lugar, la designación del Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación por la Corte Suprema de Justicia y la presentación de un informe a la misma Corporación, una vez finalice cada año de su gestión. En segundo lugar, sugiere la presentación de un informe anual de gestión por parte del Fiscal General de la Nación a la Corte Suprema de Justicia.

A partir del contenido de esas propuestas, se puede colegir que entre las mismas hay una estricta relación interna, "desde una perspectiva sustancial"[4]. En últimas, se trata de propuestas conexas, toda vez que se relacionan con iniciativas sobre la implementación de controles a la gestión de la Entidad por parte de una misma Corporación. Igualmente, esta iniciativa promueve la materialización de los principios de la función pública, tales como la

[4] Ibídem.

coordinación, colaboración armónica, transparencia y acceso proactivo a la información.

B. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA DESIGNACIÓN DEL DIRECTOR DE CONTROL INTERNO DE LA FISCALÍA POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y LA PRESENTACIÓN DE UN INFORME A ESA CORPORACIÓN AL FINALIZAR CADA AÑO DE SU GESTIÓN

Con la finalidad de sustentar la propuesta relacionada con la designación del Director de Control Interno de la Fiscalía por la Corte Suprema de Justicia y la presentación de un informe general del estado de la Entidad a la misma Corporación –una vez finalice cada año de su gestión–, a continuación: (i) se exponen las adiciones que propone el presente proyecto de ley, con la finalidad de determinar el estado actual de la norma y cómo quedaría con la presente propuesta, (ii) se hace una descripción de cómo funciona el ejercicio de control interno en términos de la designación de sus jefes o coordinadores. Para ello nos referiremos específicamente la situación actual de elección en la Fiscalía General de la Nación. Posteriormente, (iii) se desarrollarán los fundamentos constitucionales que le dan soporte a esta iniciativa, y (iv) a modo de conclusión, se presentarán las razones que inspiran esta iniciativa.

1. Modificación normativa propuesta

A continuación se encuentra un cuadro comparativo con el cual es posible ilustrar el cambio sugerido por esta iniciativa.

Numeral 22, artículo 4 del Decreto 016 de 2014 "por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación".	**Propuesta de adición al Numeral 22, artículo 4 del Decreto 016 de 2014 "por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación".**
Artículo 4. Funciones del Fiscal General de la Nación. El Fiscal General de la Nación, además de las funciones especiales definidas en la Constitución Política y en las demás leyes, cumplirá las siguientes: (…) 22. Nombrar y remover al Vicefiscal General de la Nación y demás servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y decidir sobre sus situaciones administrativas.	**Artículo 4. Funciones del Fiscal General de la Nación.** El Fiscal General de la Nación, además de las funciones especiales definidas en la Constitución Política y en las demás leyes, cumplirá las siguientes: (…) 22. Nombrar y remover al Vicefiscal General de la Nación y demás servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y decidir sobre sus situaciones administrativas, <u>con excepción del Director de Control Interno, quien será designado por la Corte Suprema de Justicia por un periodo que iniciará y culminará en la mitad del periodo del Fiscal General de la Nación.</u>

2. Fundamentos de la iniciativa legislativa

Este proyecto de ley tiene como fin que el Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación sea elegido por la Corte Suprema de Justicia, órgano sobre el que recae la facultad nominadora del Fiscal General de la Nación. Ello porque se considera que esta designación contribuye a ejercer la función administrativa y a garantizar una auditoría más abierta, pública, objetiva y autónoma, de acuerdo a los principios constitucionales establecidos en el artículo 209 Superior.

Para exponer los fundamentos de esta iniciativa, a continuación, (i) se expone la importancia de la labor del control interno en las entidades estatales y (ii) hace referencia a la necesidad de ejercer la gestión de lo público desde los principios que rigen la función pública.

a. La importancia del ejercicio del control interno en las entidades estatales

Para el cumplimiento de los fines del Estado se requiere la observancia de los principios en que se funda la administración pública. Además, para lograr correctamente dichos fines, se requiere de una serie de controles que se han instituido para verificar y

evaluar la manera en que se desarrollan las funciones públicas, uno de ellos es el control interno.

El ejercicio del control interno en las entidades del Estado resulta ser una obligación de rango constitucional, el artículo 269 Superior determina que:

> "En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley (…)"[5].

Por su parte, el artículo 209 en su inciso 2° señala que: "[l]as autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley"[6]. Si bien este artículo hace referencia específica a la rama ejecutiva, el principio que la orienta resulta de especial importancia para este caso.

Así, en atención a los mencionados mandatos constitucionales, la jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en la importancia del sistema de control interno en las entidades del Estado, pues por medio de su ejercicio resulta posible cumplir con los fines del

[5] Artículo 269, Constitución Política de 1991.
[6] Inciso 2 del Artículo 209, Constitución Política de 1991.

Estado de la mejor manera, cumpliendo los principios de la función administrativa[7].

Así, el principal control existente de las Entidades del Estado es el ejercido por las oficinas de Control Interno. Dado que el buen ejercicio del control interno permite la materialización de los principios que menciona el artículo 209 Superior, cualquier mecanismo tendiente a reforzar los principios que rigen la función administrativa constituyen una iniciativa importante para mejorar la efectividad de las labores de una entidad el Estado.

b. La presente iniciativa permite la materialización de los principios que rigen la función pública

El proyecto de ley objeto de análisis en este documento permite que se materialicen varios de los principios que rigen la gestión pública. Así, al trasladar la función nominadora del Director de Control Interno del Fiscal General de la Nación a la Corte Suprema de Justicia, se busca que las funciones del control interno se desarrollen con especial imparcialidad, independencia y transparencia.

i. Sobre la nominación del Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación por la Corte Suprema de Justicia

7 *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz, Sentencia C-1192 de 2000, M.P. Vladimiro Mesa Naranjo.

El principio de imparcialidad, en el que se encuentra la independencia en las decisiones, es uno de los cuales se materializa con la entrada en vigencia de esta norma. Aunque si bien, generalmente se habla de imparcialidad en decisiones judiciales, el Director de Control Interno debe verificar y evaluar la manera en que se desarrollan las funciones en la Entidad, a partir del Sistema de Control Interno dispuesto. En dicha actividad, debe emitir un juicio de valor, al encontrar hallazgos o aspectos a mejorar. Respecto al mencionado principio la Corte Constitucional ha considerado que:

> "La imparcialidad representa, pues, el principio más depurado de la independencia y la autonomía judiciales o de quien, conforme la Constitución y la ley, le ha sido reconocido un poder de juzgar a otros individuos, pues no sólo lo hace independiente frente a los poderes públicos, sino también, frente a sí mismo[8]. Como se sostuvo en el auto A-188A de 2005, se trata de la fórmula con que se recoge la tradición jurídica de la humanidad, desde la cual se ha considerado universalmente como forma de resolver conflictos la intervención de un tercero, ajeno al conflicto; pero también se trata de que -aunque con algunas excepciones- los conflictos se resuelvan a través de la manera ofrecida por el Estado, esto es, mediante la implementación de un proceso adelantado por

[8] [cita incluida en el texto] Al respecto, vid. G. Zagrabelsky. ¿Qué es ser juez constitucional?En Estudios constitucionales. Santiago, Año 6, N° 2, 2008, pp. 561-565 (traducción de Miguel Carbonell).

un juez y con la potestad de hacer cumplir la solución que se impartió al conflicto"[9].

Así, resulta importante que el juicio de valor a emitir se otorgue de la manera más "libre" posible y para ello resulta importante que el nominador sea una persona distinta al superior jerárquico del Director. Lo anterior, no significa de manera alguna que la regla general y actual de designación de los jefes de control interno sea inconstitucional. Sin embargo, se considera que la elección por parte de un ente distinto al superior jerárquico garantiza de manera reforzada la existencia de imparcialidad en las decisiones.

ii. Sobre la presentación de un informe de gestión por parte del Director de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación a su ente nominador, la Corte Suprema de Justicia

La posibilidad de que el Director de Control Interno presente un informe de gestión a su ente nominador promueve la colaboración armónica, el control recíproco y la coordinación entre las dos entidades, si se tiene en cuenta además, que esta iniciativa legislativa propone que la designación de dicho funcionario sea hecha por la Corte Suprema de Justicia.

Así, en relación con el principio de colaboración armónica y control recíproco entre los órganos, es posible determinar que la iniciativa

[9] Corte Constitucional, Sentencia C-762 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

permite la materialización de estos principios. La entrega de un informe de gestión por parte del Director de Control Interno a su ente nominador, permite cumplir la tarea de administrar justicia de manera eficiente y coordinada. Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que:

> "Así las cosas, en primer lugar, la distribución de funciones separadas entre los diferentes órganos constituye un instrumento para limitar y controlar el ejercicio del poder, de una parte, y para asegurar la especialización funcional de los diferentes órganos de manera que cumplan eficientemente las tareas a su cargo, de otra. A su vez, en segundo lugar, el mandato de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado asegura la concurrencia de diferentes perspectivas y medios de acción para optimizar los fines que justifican y orientan las actividades del Estado. En todo caso, al amparo de este último mandato no pueden adoptarse medidas que, como lo precisa la Corte, impliquen una invasión competencial"[10].

Los fundamentos que se expondrán para la segunda propuesta normativa de este proyecto de Ley[11] son aplicables a este asunto.

[10] Corte Constitucional, Sentencia C-247 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.
[11] Es decir sobre aquella que sugiere que el Fiscal General de la Nación presente un informe general de rendición de cuentas anual a la Corte Suprema de Justicia.

3. Propósitos del proyecto de ley en lo relacionado con la designación del Director de Control Interno y los informes que debe rendir ante la Corte Suprema de Justicia

La iniciativa legislativa estudiada en este aparte tiene como propósito principal que la función que ejerce el Director de Control Interno se desarrolle en atención a los principios que sirven de pilar a la función administrativa. Se espera que con la entrada en vigencia de esta norma, el Control Interno de la Entidad sea más eficiente y se ejerza con un mayor grado de imparcialidad.

Ello es importante, por cuanto las funciones que se le han otorgado a éste Director se relacionan con "[p]lanear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación"[12], y esto es transversal a todas las actividades que se realizan al interior de la Entidad.

Por lo que además, resulta importante, como materialización de los principios de colaboración y coordinación, la presentación de un informe de gestión del Director de Control Interno. Lo cual permite un control sobre la gestión del funcionario en el ejercicio de sus funciones.

C. FUNDAMENTOS PARA CREAR UN PROCEDIMIENTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE LA

12 Numeral 1, Artículo 13, Decreto 016 de 2014.

GESTIÓN ADELANTADA EN LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

A continuación se expondrán los motivos que fundamentan esta segunda propuesta normativa. Para ello, (i) se especifica cuál es la adición sugerida mediante esta propuesta, con la finalidad de ilustrar la norma actual y cómo quedaría con la adición, (ii) se hace referencia a la situación de los controles a la gestión adelantada por la Fiscalía General de la Nación, (iii) se desarrollan los fundamentos constitucionales que le dan soporte a esta iniciativa, (iv) se exponen las principales finalidades de la propuesta.

1. **Adición normativa propuesta**

Se propone adicionar un nuevo numeral al artículo 4º del Decreto Ley 016 de 2014 del siguiente tenor:

> Artículo 4. El Fiscal General de la Nación, además de las funciones especiales definidas en la Constitución Política y en las demás leyes, cumplirá las siguientes:
>
> (…)
>
> 28. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización de cada año de gestión, deberá presentar ante la Corte Suprema de Justicia un informe general de rendición de cuentas, sobre el cumplimiento de las funciones constitucional y legalmente asignadas a la Entidad. Dicho informe deberá reflejar de manera integral la administración del respectivo año de gestión. La Corte Suprema de Justicia

podrá citar al Fiscal General de la Nación para que haga una exposición pormenorizada del citado informe.

2. Situación actual de los controles a la gestión de la Fiscalía General de la Nación

El artículo 249 de la Constitución Política de Colombia dispone:

> "Artículo 249. 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".

Conforme a lo anterior, en nuestro ordenamiento jurídico la Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial y por expreso mandato constitucional, goza de autonomía administrativa y presupuestal. Ahora, dicha autonomía no significa que la gestión de

la Entidad carezca de control. Es decir, la autonomía consagrada en la Constitución no es de carácter absoluto[13].

Un ejemplo de lo anterior es que la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), determinó que la Contraloría General de la República ejercería un control fiscal del Ente Acusador, así:

> "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 el Contralor General de la Nación"[14].

En igual sentido se pronunció la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad de la Ley 270 de 1996. Al respecto, el alto Tribunal consideró que el Constituyente le otorgó un estatus especial a la Fiscalía, respecto de las demás entidades de la rama, sin perjuicio del control fiscal que ejerce la Contraloría. En palabras de la Corte:

> "De conformidad con el último inciso del artículo 249 constitucional, la Fiscalía General de la Nación, no obstante formar parte de la rama judicial, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal para el debido cumplimiento de su labor investigativa y acusatoria. Con lo anterior quiso el Constituyente que esta entidad gozara, por así decirlo, de un

[13] "(…) la autonomía proclamada a favor de la Fiscalía no es absoluta y por ello ese organismo debe actuar en consonancia con las competencias constitucionales de los demás órganos del Estado". Corte Constitucional, Sentencia C-775 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[14] Artículo 28, Ley 270 de 1996.

> status especial respecto de las demás entidades de la rama, lo que implica que ella no tiene por qué depender de las decisiones que le corresponde adoptar al Consejo Superior de la Judicatura en ejercicio de las atribuciones consignadas en los artículos 256 y 257 superiores. Lo expuesto no obsta para que de conformidad con el artículo 267 de la Carta Política, la Contraloría General de la República pueda ejercer el correspondiente control fiscal, pues sin lugar a dudas se trata de vigilar a una entidad del Estado que administra fondos y bienes de la Nación"[15].

Es así que las funciones que desarrolla la Contraloría abarcan un control financiero, de gestión y de resultados, a saber:

> "En el artículo 267 de la Constitución Política se establece que la Contraloría General de la República es la entidad encargada de ejercer el control fiscal, esto es, de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación[16]. Dicha vigilancia incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Allí mismo se señala que el control se ha de realizar en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley"[17].

---

[15] Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
[16] Acerca de la importancia y naturaleza del control fiscal y la Contraloría General de la República, consultar, entre otras, las Sentencias C-529 de 1993 y C-167 de 1995.
[17] Corte Constitucional, Sentencia SU-431 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Otro control a la gestión de la Fiscalía se encuentra en el artículo 104[18] de la Ley 270 de 1996. Ese artículo establece que, entre otros, la Fiscalía General de la Nación debe presentar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura los informes que ésta requiera, de acuerdo a los lineamientos que se encuentran en los reglamentos de dicha Corporación.

Finalmente, resulta importante mencionar que en atención a los principios de transparencia, publicidad y participación que ilustran la función pública, la Fiscalía General de la Nación anualmente publica un informe de gestión en el cual se muestra un estado actual de la Entidad en relación con el ejercicio de sus funciones misionales y desde una perspectiva de administración de la Entidad. De igual manera, se realizan audiencias públicas de rendición de cuentas con la participación de funcionarios de la Entidad, en las cuales se le presenta a la ciudadanía un informe de gestión, para que conozcan el estado de la Entidad.

3. Fundamentos de la iniciativa legislativa

La presente propuesta legislativa busca implementar y complementar un mecanismo de rendición de cuentas a cargo del

[18] "La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, los Tribunales y los Juzgados deberán presentar, conforme a la metodología que señalen los reglamentos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, los informes que ésta solicite para el cabal ejercicio de sus funciones. // Dichos informes, que se rendirán cuando menos una vez al año, comprenderán entre otros aspectos, la relación de los procesos iniciados, los pendientes de decisión y los que hayan sido resueltos". Artículo 104, Ley 270 de 1996.

Fiscal General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia, entidad que por mandato constitucional se encarga de elegirlo[19]. El principal fundamento de esta iniciativa se encuentra en los principios de la función pública de transparencia, publicidad, coordinación, colaboración armónica y control entre los órganos del Estado.

Con la finalidad de presentar los fundamentos de esta iniciativa, a continuación, (1) se expone el alcance de los principios de transparencia, publicidad y divulgación proactiva de la información, que son los mandatos constitucionales que se buscan materializar mediante esta propuesta. Así mismo, (2) se explica que la presente iniciativa constituye una manifestación de la coordinación, colaboración armónica y control entre los órganos del Estado.

a. La propuesta legislativa contribuye a materializar el alcance y contenido de los principios de transparencia, publicidad y divulgación proactiva de la información

La adición legal de la función del Fiscal General de la Nación de elaborar y presentar, anualmente, un informe de rendición de cuentas ante la Corte Suprema de Justicia, constituye la

[19] Artículo 249, Constitución Política de 1991. "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" (negrilla fuera del texto).

materialización de los principios de transparencia, publicidad y divulgación proactiva de la información.

i. Principios de transparencia y publicidad

La Constitución Política de Colombia consagró los principios de transparencia y publicidad como presupuestos del ejercicio eficiente y adecuado de la función pública. De conformidad con la Corte Constitucional, esos mandatos se justifican en la necesidad de garantizar que el manejo del poder de las autoridades públicas no sea arbitrario, sino que, por el contrario, esté plenamente justificado y limitado.

En ese sentido, cuando el alto Tribunal constitucional se pronunció sobre una demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de la Ley 1097 de 2006[20], estableció que una de las formas de garantizar la transparencia y publicidad de la gestión pública, es la divulgación de la información, pues permite comprender cómo se ha ejercido el poder estatal. Al respecto, estableció:

> "El constitucionalismo contemporáneo del cual hace parte la Constitución Nacional, rechaza la tesis según la cual la gestión estatal, para ser eficiente en el logro de sus resultados, debe ampararse en el secreto. Por el contrario, para la Constitución la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena

[20] "Por la cual se regulan los gastos reservados".

> publicidad y transparencia de la gestión pública. Las decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar. Y el uso secreto e injustificado del poder del Estado repugna al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática"[21] (subraya fuera del texto).

Igualmente, el Tribunal Constitucional manifestó que la adecuada implementación de la publicidad y transparencia requiere mecanismos que compelan a las autoridades públicas a rendir cuentas a la ciudadanía sobre "las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos"[22]. Dentro de esos mecanismos, se encuentra la materialización del derecho constitucional de acceso a la información pública. Esa facultad y obligación está consagrada en el artículo 74 de la Constitución Política de 1991. De conformidad con la mencionada disposición:

> "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley (…)"[23].

En desarrollo de esa disposición constitucional, la Ley 1712 de 2014 "[p]or medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones", consagró el principio de transparencia como un mandato que debe guiar la garantía del derecho de acceso a la

[21] Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[22] Ibídem.
[23] Artículo 74, Constitución Política de 1991.

información pública. El referido mandato fue definido en el artículo 3 de esa Ley en los siguientes términos:

> "Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley"[24] (subraya fuera del texto).

A partir de lo anterior, el acceso a la información pública[25] se ha instituido como un derecho fundamental y como una obligación a cargo de las autoridades públicas mediante la cual se garantiza que la gestión pública no se realice a espaldas de la ciudadanía. Igualmente, de acuerdo al principio expuesto, se trata de una garantía que no cobija, únicamente, el derecho de todas las personas a formular peticiones a las autoridades públicas y a obtener respuestas, sino que además consagra el deber de facilitar "el acceso a la misma en los términos más amplios posibles"[26].

[24] Artículo 3, Ley 1712 de 2014.
[25] Además del derecho de acceso a la información pública, la Corte Constitucional ha identificado al derecho fundamental de petición como otra herramienta que permite garantizar los principios de transparencia y de publicidad. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Sin embargo, posteriormente, el mismo Tribunal manifestó que el derecho de petición es "el género y el derecho a acceder a la información pública es una manifestación específica del mismo". Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.
[26] Artículo 3, Ley 1712 de 2014.

Este derecho también fue incluido en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[27], en los siguientes términos:

> "El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. **Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho**. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas"[28] (negrilla fuera del texto).

ii. Principio de divulgación proactiva de la información

Ahora bien, además de la transparencia y publicidad como principios que guían la garantía del acceso a la información pública, el principio de la divulgación proactiva de la información ha sido instituido, igualmente, como parámetro de protección de este derecho. Mediante ese mandato es viable concluir que el derecho de acceso a la información pública no incluye, únicamente, la garantía de responder integralmente peticiones, sino que además implica que las autoridades deban promover y facilitar el conocimiento de la información mediante la cual se refleje la gestión y las actividades estatales que han sido adelantadas. La divulgación proactiva de la

[27] Esta declaración fue adoptada en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.
[28] Artículo 4, Declaración de principios sobre libertad de expresión.

información fue incorporada en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014[29] en los siguientes términos:

> "El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el **deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva**, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros"[30] (negrilla fuera del texto).

En el marco de lo expuesto, la presente propuesta legislativa permite instituir una salvaguarda "(…) del ciudadano contra la arbitrariedad estatal y [permite desarrollar] la condición de posibilidad de un Estado de derecho genuinamente fundado en el principio democrático"[31]. Lo anterior, por cuanto mediante esa función del Fiscal, se facilitaría que pueda divulgarse la forma en que ha sido adelantada la gestión al interior de la Entidad y en consecuencia, contribuiría a que la administración sea transparente y pública.

Esencialmente, el contenido de esta iniciativa constituye una acción positiva que facilitará el acceso a la información relacionada con la

[29] "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones".
[30] Artículo 3, Ley 1719 de 2014.
[31] Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

gestión adelantada por la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior, en consonancia con lo establecido por la Corte Constitucional:

> "[E]l control efectivo de los ciudadanos [que en este caso se realizaría mediante la Corte Suprema de Justicia] sobre las acciones públicas [para el caso, las que se ejercen en la administración del Fiscal General de la Nación] requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información **sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal**"[32] (negrilla fuera del texto).

En ese sentido, la implementación de la obligación a cargo del Fiscal General de la Nación de elaborar y presentar públicamente ante la Corte Suprema de Justicia, un informe de rendición de cuentas que le permita a esa Corporación conocer la gestión adelantada al interior de la Entidad, una manifestación del derecho de acceso a la información consagrado en el texto de la Constitución Política y en instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad[33].

[32] Corte Constitucional, Sentencia C-872 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[33] Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente: "De igual manera, los tratados internacionales sobre derechos humanos, los cuales en virtud del artículo 93 constitucional sirven como criterios de interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Carta Política, parten del principio básico según el cual en una sociedad democrática la publicidad de las informaciones que posee el Estado es la regla general, en tanto que la reserva de las mismas es la excepción". Ibídem.

Concretamente, ese informe de rendición de cuentas será una acción positiva que, según lo dicho por el Tribunal Constitucional, permitirá proporcionar a la ciudadanía, a través de la Corte Suprema de Justicia, información sobre cómo ha sido administrada la Entidad y por lo tanto, permitirá ejercer un control democrático sobre su gestión.

b. Esta iniciativa plantea la implementación de un mecanismo mediante el que se implementan los principios de coordinación, colaboración armónica y control entre los órganos estatales

La presente propuesta legislativa plantea el fortalecimiento de la colaboración armónica entre la Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia, en tanto permite que el referido Tribunal conozca anualmente las actividades de administración y de gestión adelantadas al interior de la Entidad. Igualmente, esta iniciativa permite la implementación de una adecuada articulación en la ejecución de la política criminal y promueve la creación de un mecanismo de retroalimentación mediante el cual se facilita un mejoramiento continuo de la ejecución de las funciones constitucionales y legales de la Fiscalía General de la Nación. Tal como pasa a exponerse, los beneficios planteados están acordes con distintos postulados constitucionales.

El artículo 113 de la Constitución Política establece la necesidad de que los órganos estatales implementen mecanismos de colaboración

armónica. Concretamente, esa disposición superior consagra lo siguiente:

> "Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.
>
> Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. **Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines**"[34] (negrilla fuera del texto).

A partir de la disposición transcrita, la Corte Constitucional ha enfatizado en la necesidad de implementar mecanismos de colaboración armónica que permitan facilitar la coordinación entre las ramas del poder público y entre los órganos que las constituyen. Sin embargo, el mismo Tribunal ha manifestado que las relaciones que se gestan entre los diferentes órganos estatales, además de ser de colaboración, también son de control. Al respecto, esa Corporación estableció lo siguiente:

> "[A]l lado de la colaboración armónica entre las ramas del poder, que implica relaciones de cooperación y coordinación interinstitucional, **existen relaciones de control entre los órganos estatales, pues es una realidad que el poder no sólo debe dividirse para que no se concentre sino que**

[34] Artículo 13, Constitución Política de 1991.

> **también debe controlarse para que no se extralimite.** Situación que se hace patente en el Estado Social de Derecho, donde el Estado se manifiesta e interviene en múltiples campos de la vida económica y social, lo cual exige el establecimiento de mecanismos de control tendientes a impedir el desbordamiento de los poderes públicos, o al menos, la toma de decisiones que puedan llegar a afectar o alterar significativamente a los coasociados"[35].

Además, esa Corporación ha insistido en que la relación de control entre distintos órganos del Estado se fundamentan en que "la fiscalización y el control son inmanentes a la consagración constitucional de la división de poderes, y no excepción a la misma, pues el control aparece como el instrumento indispensable para que el equilibrio, y con él la libertad, puedan ser realidad"[36].

Ahora bien, la manifestación más representativa de los controles instituidos en el Estado Colombiano es aquél que el Congreso de la República realiza sobre los actos del Gobierno, en tanto es "máximo representante de la comunidad y tutor del principio democrático"[37] que por lo tanto, está "llamado a ejercer una función especial que es la de contrapeso o control político frente a la actividad del Ejecutivo"[38]. Sin embargo, ello no es óbice para que las relaciones

[35] Corte Constitucional, Sentencia C-246 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En esa oportunidad, la Corte Constitucional se refirió a la constitucionalidad de la relación de control del Congreso de la República sobre los actos del Gobierno.
[36] Ibídem.
[37] Ibídem.
[38] Ibídem.

de control se gesten entre otros órganos del Estado, tal como se propone mediante la presente iniciativa.

En efecto, esta propuesta legislativa plantea una relación de control entre la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la Nación que, por lo expuesto, no contraría los postulados constitucionales sino que implican una interdependencia de distintos órganos que permiten la realización de "un control recíproco entre ellos"[39].

4. Propósitos de la iniciativa legislativa de crear un procedimiento de rendición de cuentas del Fiscal General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia

a. La iniciativa legislativa promueve el adecuado ejercicio de la función pública

La Fiscalía General de la Nación reconoce la importancia de los principios que rigen la función pública. Para efectos de la presente iniciativa -en lo relacionado con la rendición de cuentas del Fiscal General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia-, resultan relevantes los principios de transparencia, publicidad, divulgación

[39] Ibídem.

proactiva de la información y colaboración armónica, tal como fue expuesto.

En virtud de estos principios, la promoción de los planes de acción a implementar, los avances y las falencias ante distintos entes permiten ejercer la función pública en el marco de los pilares que inspiran su existencia. Por lo que, cualquier iniciativa tendiente a garantizar el cumplimiento de estos principios será una oportunidad para que se ejerza de manera adecuada la función pública.

En conclusión, la entrada en vigencia de esta norma permitirá que las funciones de la Fiscalía se realicen aún con más transparencia, al implementar un control adicional a la gestión pública desarrollada por la Entidad.

b. Necesidad de que el Fiscal General rinda cuentas ante su ente nominador

A partir del análisis de la situación enunciada con anterioridad, es posible determinar que actualmente no existe un ejercicio de rendición de cuentas ante el ente nominador del Fiscal General de la Nación.

Así, el Constituyente otorgó a la Corte Suprema de Justicia la facultad nominadora del Fiscal General, al determinar en el artículo 249 inciso 2 Superior que "[e]l Fiscal General de la Nación será elegido para un periodo de cuatro años por la Corte Suprema de

Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República (…)"[40]. Sin embargo, no existe un mecanismo que permita a la Corte analizar el avance de la Entidad, respecto del plan de trabajo trazado por el Fiscal General.

En ese sentido, esta iniciativa legislativa permite que entre la Fiscalía y la corporación judicial exista materialización del principio de colaboración armónica y de coordinación y que la revisión del estado de la Entidad aporte al cumplimiento de la función de administrar justicia en cabeza del Estado, ejercida desde sus funciones por las dos entidades.

Por lo anterior, la facultad que con esta iniciativa se le da a la Corte Suprema de Justicia para convocar al Fiscal General a que exponga su informe, permite implementar presupuestos para democratizar la administración pública.

D. LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN PARA PRESENTAR LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA

La política criminal del Estado se estructura a partir de los aportes mancomunados de las distintas autoridades estatales que, constitucional o legalmente, tengan algún tipo de injerencia en su ejecución. Lo anterior, bajo el entendido de que la política criminal

[40] Inciso 2 del artículo 249, Constitución Política de 1991.

se refiere al conjunto de todas aquellas estrategias estatales que tienen incidencia en la persecución del fenómeno criminal[41].

La necesidad de participación colectiva para definir la estructura de la política criminal fue reconocida por la Constitución Política al otorgar a distintos órganos públicos, la posibilidad de presentar proyectos de ley. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente:

> "La definición de los elementos de política criminal, su orientación e instrumentos son el resultado de un proceso colectivo como quiera que se trata de una política estatal y participativ[a] tal como surge del texto del artículo 251, numeral 3"[42].

De conformidad con lo anterior, la Constitución Política de 1991 consagró, en su artículo 251[43], la facultad explícita que tiene el Fiscal General de la Nación para presentar, iniciativas legislativas que tengan algún tipo de impacto en la definición de la política criminal. Concretamente, esa disposición superior preceptúa lo siguiente:

---

[41] La Corte Constitucional ha definido la política criminal 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. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole" (se omiten pies de página). Corte Constitucional, Sentencia C-646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[42] Corte Constitucional, Sentencia 646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[43] Este artículo fue modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 003 de 2002.

> "Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:
>
> (…)
>
> 4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y **presentar proyectos de ley al respecto**"[44] (negrilla fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional ha establecido que la iniciativa legislativa que la Constitución Política radicó en cabeza del Fiscal General de la Nación además de ser amplia[45], se justifica plenamente en la posición jerárquica que ese funcionario ocupa dentro de la Entidad que lidera[46] y que, indudablemente, "le otorga una perspectiva única y cualificada que resulta valiosa para el diseño de la política [criminal] estatal"[47].

De conformidad con lo anterior, el presente proyecto de ley constituye una propuesta normativa que está relacionada con la estructuración y la ejecución de la política criminal del Estado y que por lo tanto, se instituye en una manifestación de la iniciativa

[44] Numeral 4 del artículo 251 de la Constitución Política de 1991.
[45] Al respecto, el Tribunal Constitucional indicó que "la iniciativa legislativa del Fiscal es más amplia que la del Defensor del Pueblo (art. 282 núm. 6) y el Procurador General de la Nación (art. 278 núm. 3) cuyo ámbito de iniciativa legislativa está referido a las 'materias relativas a su competencia' (…)".Corte Constitucional, Sentencia 646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[46] De conformidad con el numeral 3 del artículo 251 de la Constitución Política, el Fiscal General de la Nación tiene la función de "determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley", de acuerdo a los principio de unidad de gestión y jerarquía.
[47] Corte Constitucional, Sentencia 646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

legislativa que constitucionalmente ha sido asignada al Fiscal General de la Nación.

Concretamente, los objetivos de la presente propuesta están dirigidos a obtener una realización adecuada de las funciones constitucionales de la Fiscalía[48] en tanto es la entidad que por excelencia aplica los lineamientos de política criminal. Igualmente, pretende una optimización de la ejecución de esa política pública, toda vez que promueve un mecanismo de interlocución con la Corte Suprema de Justicia con la finalidad de buscar una retroalimentación continua sobre la gestión y la administración de la Entidad.

Las reformas de la Fiscalía General de la Nación tienen impacto en la estructuración y ejecución de la política criminal del Estado

La política criminal es la política pública que está compuesta por las medidas que el Estado implementa con la finalidad de contrarrestar

[48] Primer inciso del artículo 250, Constitución Política de 1991, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 03 de 2002. "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, querella 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 (…)".

la ocurrencia del fenómeno delincuencial. La Corte Constitucional la ha definido como:

> "[E]l conjunto de respuestas que un Estado adopta para hacer frente a las conductas punibles, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en su jurisdicción[49] (…)"[50].

Además, aunque se trata de una política que implica la estructuración y ejecución de medidas más amplias que las previstas por el derecho penal[51], en todo caso, "el recurso al instrumento penal es el elemento distintivo de la política criminal, que la diferencia de otras políticas públicas"[52]. Por esa razón, la configuración e implementación de esas medidas están íntimamente relacionadas con las distintas fases de criminalización –primaria, secundaria y terciaria–[53].

Ahora bien, la Fiscalía General de la Nación cumple, por mandato constitucional, un papel fundamental en la estructuración y

[49] [cita incluida en el texto] C-646 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa)
[50] Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Igualmente ver: Corte Constitucional, Sentencia 646 de 2001.
[51] *Cfr*. Comisión Asesora de Política Criminal, Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano (Bogotá: Minjusticia, APC y UE, 2012), p. 17. Igualmente, la Corte Constitucional ha manifestado que la política criminal "busca combatir la criminalidad a partir de diferentes estrategias y acciones en el ámbito social, jurídico, económico, cultural, administrativo y/o tecnológico, entre otros" (se omiten pies de página). Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[52] Comisión Asesora de Política Criminal, Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano (Bogotá: Minjusticia, APC y UE, 2012), p. 17.
[53] *Cfr*. Comisión Asesora de Política Criminal, Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano (Bogotá: Minjusticia, APC y UE, 2012), p. 17.

adelantamiento de la política criminal del Estado. La participación de esa Entidad está fundamentada en la función que la ha sido designada de conformidad con el artículo 250 de la Constitución Política, conforme al cual dentro de sus funciones primordiales están las siguientes:

> **"[E]l 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, querella o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo"[54] (negrilla fuera del texto).

De acuerdo con lo expuesto, la Fiscalía General de la Nación tiene a su cargo la investigación y el ejercicio de la acción penal con la finalidad de que se pueda adelantar la atribución concreta de responsabilidad penal a uno o varios individuos. Eso equivale a afirmar que una gran parte de la ejecución de la fase de criminalización secundaria y de su formulación[55], está en cabeza de la Entidad. Lo anterior, si se tiene en cuenta que del adelantamiento

[54] Primer inciso del artículo 250, Constitución Política de 1991.

[55] En ese sentido, se ha manifestado que "[l]a formulación de la política criminal recae principalmente sobre dos instituciones: **la Fiscalía General de la Nación** (Artículo 251 de la Constitución de 1991) y el Ministerio de Justicia (Decreto 215 de 1992 - Decreto 2897 de 2011)" (negrilla fuera del texto). Comisión Asesora de Política Criminal, Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano (Bogotá: Minjusticia, APC y UE, 2012), p. 41.

de sus labores depende "la determinación de un individuo como responsable de un crimen ya establecido por la ley"[56].

En ese sentido, es razonable concluir que la estructuración de la Fiscalía General de la Nación, su organización interna, las estrategias de acuerdo a las cuales se adelantan las funciones de los servidores públicos vinculados a ella y en general, toda la gestión adelantada al interior de la Entidad tienen impactos permanentes en la manera en la que se concreta la política criminal del Estado, particularmente en la fase de criminalización secundaria. Ello, a su vez, justifica que el numeral 4 del artículo 251 superior establezca como una de las funciones del Fiscal General de la Nación, la de "[p]articipar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto"[57].

De la misma manera, las modificaciones a la estructura de la Fiscalía y a cualquier normatividad que rija su funcionamiento resultan íntimamente relacionadas con la implementación y formulación de esta política pública. Lo anterior, si se tiene en cuenta que esas reformas probablemente representarán cambios en los resultados de las investigaciones hechas al interior de la entidad y en el ejercicio de la acción penal que promueva la Fiscalía, cuando así resulte pertinente. En conclusión, cualquier cambio de esos aspectos tiene una conexión inescindible con la ejecución de las funciones constitucionales de la Entidad.

[56] Comisión Asesora de Política Criminal, Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano (Bogotá: Minjusticia, APC y UE, 2012), p. 17.
[57] Numeral 4 del artículo 251, Constitución Política de 1991.

NÉSTOR HUMBERTO MARTÍNEZ NEIRA
Fiscal General de la Nación