

Sentencia C-262/11

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA-No cumplimiento de los requisitos de procedibilidad/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza jurídica/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Condiciones para su ejercicio

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

No obstante el carácter de acción pública, la demanda de inconstitucionalidad debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, además de incluir todas las normas que deberían ser acusadas para que el fallo no sea inocuo. Por lo que hace a los requisitos, en reiterada jurisprudencia, en particular desde la sentencia C-1052 de 2001 que recogió y sintetizó la línea decantada por años, esta Corporación ha enfatizado sobre la importancia de requerir del ciudadano el cumplimiento de unas cargas mínimas de comunicación y argumentación, de “razones conducentes para hacer posible el debate”, con las que se informe adecuadamente al juez constitucional, para que este profiera una decisión de fondo sobre los preceptos legales acusados. Tales requisitos no son otros que la definición del objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. El objeto demandado hace referencia al deber de identificar las normas acusadas como inconstitucionales, para cuya transcripción debe acudir a una fuente oficial que asegure la exactitud de su contenido y permita verificar las razones por las cuales para el actor ese contenido normativo es contrario a la Constitución. El concepto de la violación, consiste en la “exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda”, y aunque resulta evidente que el ciudadano puede “escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto”, en todo caso debe concretar: i) los “cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”; (ii) el “contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan”; (iii) “las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución, que sean para el juez constitucional “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”, esto es, que se deben plantear acusaciones comprensibles o claras, recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada y en ese orden ser ciertas, mostrar de forma específica cómo la o las disposiciones objeto de demanda vulneran la Carta, utilizando para tales efectos argumentos pertinentes, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinario ni referidos a situaciones puramente individuales. Por último, la argumentación del demandante debe ser suficiente, en el sentido de ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada. Y como último requisito general se encuentra la competencia, que apunta a establecer que sea la Corte Constitucional quien debe conocer del asunto sometido a su juicio, por cuanto así lo determina el texto normativo demandado en concordancia con lo previsto en el artículo 241 de la Constitución.

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Carácter excepcional/INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Condiciones para su procedencia

En casos excepcionales la Corte puede integrar la unidad normativa, que permite extender el examen de constitucionalidad a normas no acusadas, siendo condición para ello que se presente una demanda en forma contra un texto legal, es decir con el lleno de los requisitos de la demanda.

UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Significado y alcance

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Argumentación del actor es más rigurosa

Cuando los cargos de la demanda de inconstitucionalidad lo que formulan es un problema de omisión legislativa relativa, tales requisitos deben resultar ostensibles dentro de la estructura argumentativa mínima que se debe completar en este tipo de proposición, de modo que cuando el ciudadano plantea ante el Juez constitucional que el legislador ha omitido un deber de regulación, debe cumplir con unas cargas de argumentación más exigentes y su estudio por el juez constitucional, reclama que el demandante haya acreditado los siguientes presupuestos: "(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador", con lo cual no se procura restringir per se el derecho a participar en la defensa de la supremacía de la Constitución, sino hacer "eficaz el diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior". Un diálogo en el que se garantice que sea el demandante y no el juez quien define los contornos dentro de los cuales se ejerce en cada caso el control constitucional sobre las leyes y actos objeto de acusación.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por fallo inhibitorio

Referencia: expediente D-8248

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 175 y 189 de la ley 906 de 2004 - Código de Procedimiento Penal-

Actor: Javier Mauricio Hidalgo Escobar

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Bogotá, D.C., seis (6) de abril de dos mil once (2011).-

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y admisión

El ciudadano Javier Mauricio Hidalgo Escobar, en ejercicio del artículo 40 de la Constitución y de lo previsto en el Decreto 2067 de 1991, instauró demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 175 y 189 de la ley 906 de 2004, por considerar que tales disposiciones violan los artículos 13, 29, 228, y 229 de la Constitución, así como los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Humanos (ley 74 de 1968) y 8º, num. 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos (ley 16 de 1972).

La demanda fue admitida mediante Auto del 22 de septiembre de 2010 (folio 47), donde se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto en los términos de los artículos 242-2 y 278-5 de la Carta Política. Además, se dispuso la comunicación de la iniciación del presente proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General de la Nación, De igual modo, se invitó a participar a los Decanos de las facultades de Derecho de las Universidades Libre de Bogotá, del Valle, del Norte (Barranquilla) y de Medellín. De la misma manera, esta Corporación solicitó el concepto del Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia y Risaralda, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre las normas demandadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991. Finalmente, se fijó en lista para que cualquier ciudadano participara en el asunto.

2. Las normas demandadas

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas:

“ARTÍCULO 175. DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS. El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación, solicitar la preclusión o aplicar el principio de oportunidad, no podrá exceder de treinta (30) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código.

La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.

La audiencia del juicio oral tendrá lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria”.

“ARTÍCULO 189. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN. Proferida la sentencia de segunda instancia se suspenderá el término de prescripción, el cual comenzará a correr de nuevo sin que pueda ser superior a cinco (5) años”.

(Se demanda la totalidad de los preceptos).

El actor solicita que, conforme a lo previsto en el artículo 5º del Decreto 2067 de 1991, en caso de que exista coincidencia total o parcial de esta demanda con otra en relación con la norma acusada, no se acumulen.

Y en desarrollo de su demanda, presenta las normas que estima vulneradas tanto de la Constitución como del Bloque de Constitucionalidad. A este respecto retoma la jurisprudencia de esta Corte para señalar la función del bloque de constitucionalidad en general y como límite a la libertad de configuración normativa del legislador en asuntos penales, así como los diferentes tipos de tratados que lo integran (folios 5-9).

Con relación a los preceptos acusados, dice el ciudadano que el artículo 175 de la ley 906 de 2004 es contrario a la Constitución por omisión legislativa relativa.

A tales efectos, en primer lugar precisa que frente a ese cargo no se ha presentado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, como quiera que en la sentencia C-558 de 2009 que atendió una demanda sobre el mismo precepto la Corte se declaró inhibida por inepta demanda. Lo anterior, relieves el actor, no sin antes reconocer que cuando la investigación preliminar se dirige contra alguien en particular, el término de prescripción de la acción como término del poder de investigación preliminar, podría resultar en determinadas circunstancias desproporcionada e irrazonable (folio 10).

Pasa entonces a formular las razones por las cuales corresponde a la Corte juzgar los vicios en las leyes por omisión legislativa relativa (folios 11-13). Cita igualmente jurisprudencia en la cual se ha analizado el fenómeno, destacando las diferentes hipótesis en las que cabe hablar de omisión legislativa relativa, incluida aquella cuando el legislador al regular una institución omite una condición o ingrediente que conforme la Constitución, sería una exigencia esencial para armonizar la ley con esta (sentencia C-543 de 1996).

Afirma en consecuencia que la Corte es competente para pronunciarse sobre el problema formulado, por cuanto se trata de una omisión legislativa de carácter relativo, cuya norma ha sido identificada y en donde no se aprecian razones objetivas ni suficientes para justificar la inadvertencia de la ley del término reclamado, con lo cual se causa desigualdad y violación del debido proceso (folio 16 y 17).

Admite que si bien se podría oponer a su análisis que “la etapa preliminar es reservada y no existe imputación en contra de una persona específica, y por ende sus derechos fundamentales estarían a salvo no obstante la indeterminación de su duración”, este argumento no sería de recibo, por la propia jurisprudencia constitucional. En ella (sentencia C-025 de 2009) -dice el actor- se ha señalado que el derecho a la defensa se predica de todas las etapas procesales y que por ello, “aún en las diligencias preliminares, el imputado que conozca que en su contra existe una investigación preliminar, podrá actuar en los controles de legalidad de los procedimientos realizados en dicha etapa a iniciativa de la Fiscalía” (folio 17).

Observa también que como en la etapa preliminar los funcionarios encargados de la investigación, “pueden practicar diligencias y allegar elementos de prueba y evidencias que posteriormente pueden afectar al indiciado”, aunque éste se encuentra habilitado para solicitar el control posterior de legalidad al juez de garantías de tales medidas, “que esa etapa no tenga término legal le significa afectación de sus derechos a un juicio justo y sin dilaciones injustificadas”. Le afecta igualmente la “dignidad humana”, que hace al indagado preliminarmente antes que un sujeto, el objeto del proceso. De este modo el indiciado se encuentra “sometido al ritmo investigativo de la Fiscalía, que puede coincidir incluso con el término de la prescripción de la acción penal, término abiertamente desproporcionado e irrazonable” (folio 19), porque el actor da “por seguro (...) que la Fiscalía va actuar de una forma pausada y mesurada”, manteniendo subyugado al sujeto implicado por el tiempo mínimo de cinco años que tarda la prescripción de la acción penal (folio 19).

Aprecia luego que la sentencia C-558 de 2009, no preserva el precedente de la sentencia C-025 de 2009, ni el de la C-412 de 1993, providencias donde se estableció que la indefinición temporal de la actuación preliminar afectaba gravemente el derecho al debido proceso del indiciado. Reconoce que el sistema procesal penal vigente es novedoso, pero aclara que no por eso deja de estar sujeto a las garantías de rango constitucional (C-591 de 2005).

Repasa entonces las exigencias del juicio de omisión legislativa. Argumenta que es una omisión relativa y no absoluta, consistente en que “la etapa preliminar carece de término legal específico, no obstante que las otras etapas sí cuentan con un término legal claramente definido”, lo cual vulnera los artículos 29 y 229 de la C.P., al desconocer el derecho a un juicio sin dilaciones indebidas ni el cumplimiento estricto de los términos legales (folio 26).

Cumple además con la carga de identificar el precepto sobre el cual recae la omisión alegada, a saber, el artículo 175 C.P.P.

En cuanto a la inexistencia de razones objetivas y suficientes que justifiquen la omisión, apunta que en la legislación anterior al C.P.P. se había previsto un término para la indagación preliminar, cosa que no ocurre en el vigente. Nada justifica dicha omisión, salvo el “mal entendido eficientismo judicial” con una facultad de investigación perpetua, a costa de los derechos y garantías fundamentales del indagado.

“No existe justificación alguna para que la Corte avale una etapa intemporal en el proceso penal, porque produce una evidente desigualdad y desprotección del procesado, al punto que sus expectativas de justicia se difieren en el tiempo a un término irrazonable que oscila entre 5 y 30 años, dependiendo de la pena máxima de la conducta punible investigada, pues los términos de la prescripción de la acción penal difieren dependiendo del delito, siendo esta postura abiertamente irrazonable” (folio 27).

También precisa que con ella se produce una desigualdad con el Estado investigador de que trataba la sentencia C-412 de 1993. “Afortunadamente, la sentencia C-025 de 2009 aclaró un poco el panorama del indiciado que conoce la existencia de una indagación preliminar en su contra, porque le permite a él y a su defensor anticipar su defensa en los controles constitucionales ante el juez de control de garantías” (folio 28).

Reconoce que el término al cual está sometida la etapa pre-procesal indagatoria que se echa de menos en el precepto acusado, es un elemento esencial dentro del debido proceso constitucional, “pues de ello depende el ejercicio material de otros derechos también de orden constitucional, como el de defensa, contradicción, proceso sin dilaciones injustificadas, acceso a la administración de justicia, entre otros” (folio 29).

Y no es razonable como término de la misma el de prescripción de la acción penal, pues a su juicio el hecho de que los ciudadanos durante años puedan ser investigados por la policía judicial y la Fiscalía, puede “(...) terminar violando el principio constitucional de un proceso sin dilaciones injustificadas y el principio de igualdad de todas las personas ante la Ley” (folio 30).

En relación con el artículo 189 del C.P.P., el actor considera que permitir la suspensión de la prescripción al momento de proferirse la segunda instancia, y en esa medida autorizar al tribunal de casación a contar con 5 años de más para tomar una decisión sobre los hechos expuestos a su consideración, es irrazonable y violatorio del debido proceso. Para el actor, “la inclusión del fenómeno jurídico de la suspensión del término de prescripción una vez verificado el proferimiento de la sentencia de segunda instancia, no es más ni menos que el renacimiento de los efectos jurídicos del inconstitucional artículo 1º de la Ley 553 de 2000 (...)”, que limitaba la casación penal sólo a las sentencias ejecutoriadas.

Lo previsto en el art. 189 del C.P.P. “prolonga de manera irrazonable y desproporcionada el término jurídico de la prescripción de la acción penal, porque la intención del legislador es ni más ni menos que interrumpir el término de la prescripción para evitar la verificación del mismo a todo costo, sin importar las garantías judiciales y sustanciales que deben rodear al procesado” (folio 32).

Revisa el contenido de los regímenes anteriores al de la ley 906 de 2004 y concluye que la forma como estaba previsto, esto es, para sentencias no ejecutoriadas, impedía que se suspendiera el término de prescripción.

Por ello, lo previsto en el mencionado artículo 1º de la ley 553 de 2000, fue declarado inexecutable según la sentencia C-252 de 2001, al observar que la modificación al recurso de casación penal allí introducida vulneraba la Constitución, no obstante el poder de configuración normativa que en estas materias, posee el legislador. Lo anterior porque en la disposición se pretendía solucionar los problemas prácticos de la administración de justicia relacionados con el mal uso de los litigantes del recurso, con el sacrificio de derechos fundamentales, como el de evitar toda dilación injustificada de los procesos (folios 36-42).

Y observa, tras comparar lo previsto en el artículo 189 C.P.P. frente a los artículos 292 del C.P.P. y 86 del Código penal, que “mientras la ley sustancial indica que una vez formulada la imputación comienza a correr un nuevo término que no puede ser superior a 10 años, ni menor de 5 años, en el artículo 189 en abierta contradicción de este precepto legal se plasma otra interrupción de la prescripción una vez proferida la sentencia de 2ª instancia” (folio 43).

Los procesos se tornan entonces prácticamente imprescriptibles, al contener “1. una etapa previa cuyo término puede coincidir con el de la prescripción de la acción penal, es decir el

máximo de la pena fijada en la ley para la conducta punible investigada, que no puede ser inferior a 5 años, 2.- Formulada la imputación cuenta con un término que oscila entre 5 y 10 años para proferir sentencias de 1ª y 2ª instancia; y 3.- proferida la sentencia de 2ª instancia, el artículo 189 demandado habilita al Estado para una segunda interrupción de la prescripción, donde queda revestido nuevamente por un segundo término de 5 años para pronunciarse en el evento de interponer el recurso extraordinario de casación” (folio 44).

El propósito del artículo 189 del C.P.P. consiste en detener el término prescriptivo de la acción penal, dejando como letra muerta el mandato del artículo 29 constitucional sobre el derecho a un juicio sin dilaciones injustificadas.

Por lo expuesto solicita el demandante que se declaren inexecutable los artículos 175 y 189 del C.P.P. (folio 45).

4. Intervenciones

4.1. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

Mediante oficio enviado a éste despacho el 15 de Octubre del año 2010, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (folio 68-88), formuló consideraciones sobre un precepto no acusado en este proceso (art. 397 de la ley 906 de 2004), razón por la cual no serán revisadas en el proceso.

4.2. El Ministerio del Interior y de Justicia

Por intermedio de apoderada, el Ministerio del Interior y de Justicia en oficio remitido el 15 de Octubre de 2010, solicitó declarar executable las disposiciones acusadas.

Con relación al artículo 175 de la norma en referencia, el Ministerio pone de presente que en la sentencia C-558 de 2009, la Corte Constitucional reconoció que no era intemporal la etapa de indagación, pues estaba sujeta al término de prescripción de la acción penal. Por ello adelante se concluye que “en esas condiciones, los argumentos del actor [sobre el artículo 175 del C.P.P.] resultan impertinentes y carentes de certeza, porque, en tal caso, estructura sus cargos de inconstitucionalidad a partir de apreciaciones subjetivas y respecto de un contenido normativo inexistente” (folio 92).

Lo mismo observa con relación al artículo 189 C.P.P., pues encuentra los argumentos del ciudadano que demanda insuficientes e impertinentes, como quiera que la apreciación sobre la finalidad del legislador al expedir la disposición es meramente subjetiva, al no determinar por qué la medida supone una dilación injustificada del proceso. En adición retoma una decisión de la Corte Suprema de Justicia de marzo 21 de 2007 desde la cual se concluye que lo que establece este artículo no es la interrupción sino la suspensión de la prescripción que no podrá superar los cinco años. Por esto determina otra vez cómo también aquí los argumentos no son ni pertinentes ni suficientes y por ello debe la Corte declararse inhibida para efectuar el juicio de constitucionalidad.

4.3. Intervención del ciudadano Edgar Saavedra Rojas

El ciudadano en mención, mediante escrito presentado el 15 de octubre de 2010, acompaña

al demandante en sus pretensiones, por considerar que tanto el artículo 175 como el artículo 189 del C.P.P., vulneran la Constitución.

Comparando esta situación con la figura de la decisión judicial non liquet, esta no resulta indamisible bajo el Estado democrático y de derecho. Por ello las medidas destinadas a proteger el poder instructor del Estado se han declarado inexecutable, como observa, ocurrió en el asunto analizado en la sentencia C-411 de 1993 respecto del precepto que autorizaba la instrucción criminal mientras no prescribiera la acción penal y del que impedía al fiscal cerrar la investigación sin las pruebas necesarias.

No es posible entonces estimar conforme a la Constitución una etapa de indagación sin término, pues así “queda el ciudadano indiciado en abierta desigualdad frente a sus contradictores naturales como son la Fiscalía y los miembros de la policía judicial. Y qué decir de la víctima denunciante, que no tendría un término para exigir la convocatoria a una audiencia de imputación” (folio 118).

Aduce también que por causa de los reducidos términos con que cuenta el fiscal para acusar o solicitar la preclusión y ante el riesgo de sanciones disciplinarias por vencimiento de los términos, los operadores jurídicos optarán por extender al máximo posible el período pre-procesal.

Trae a cuento referencias sobre el represamiento de investigaciones que padece la Fiscalía y la Policía Judicial, de lo cual ha resultado que los delitos más graves se queden en la etapa de indagación preliminar y sólo se inicie investigación formal y juicio respecto de los delitos bagatela, por captura en flagrancia o aceptación de cargos. Con ello, el interviniente dice demostrar que el nuevo sistema ha creado un represamiento inmenso de la mayoría de los procesos de gran trascendencia. Una situación a la que “contribuye en gran medida la omisión legislativa, al no haberse regulado y limitado en el tiempo, cuál podría ser la duración máxima de la indagación” (folio 124).

Destaca cómo en la ley 600 de 2000 (art. 325) se establecía una duración de la investigación previa de seis (6) meses; en el Decreto 2700 de 1991 (art. 324, inc 1º) modificada por la ley 504 de 1999 (art. 19), se dispuso un término limitado de dos meses, pero sólo cuando existe imputado conocido; en el Decreto 050 de 1987 (art. 346) se redujo éste último término a 15 días para cuando hay persona identificada, mientras que se fijó un término de 60 días para cuando no exista tal individualización; y en el Decreto 409 de 1971 se dijo que el término de que disponía la policía judicial para practicar por iniciativa propia diligencias, sería de 8 días contados a partir de aquel en que se tuviera conocimiento de la comisión del delito.

Con este recuento muestra cómo las normas que preceden el actual sistema, sí fueron consecuentes con el debido proceso y sin dilaciones injustificadas (folios 126-128), por cuanto su finalidad era evitar la apertura de procesos penales injustificados o investigaciones innecesarias. Así se confirma en lo previsto en otros preceptos de tales textos normativos (Ley 600 de 2000, art. 322; Decreto 2700 de 1991, art. 319; Decreto 050 de 1987, art. 341) (folio 130).

El código vigente, empero, no tiene un precepto semejante. Ello no demerita la importancia de la etapa de investigación preliminar, evidente al analizar el conjunto de poderes de

actuación investigativa que puede adelantar la policía judicial (folios 131-138). Por ser entonces la etapa en la que se recauda la totalidad de la evidencia, la misma debe tener un término. Más aún cuando el individuo indagado no es parte y si no tiene conocimiento de que se adelanta una investigación en su contra, no tendrá posibilidad ninguna de defensa, pudiendo la Fiscalía actuar a espaldas de sus intereses.

Concluye con la cita de la sentencia C-033 de 2003 que reconoció la necesidad de proteger el derecho de defensa de quien no ha sido vinculado formalmente al proceso según la ley 600 de 2000.

En lo que tiene que ver con artículo 189 de la ley 906 de 2004 (folios 145 y s.s.), retoma en sustancia los argumentos de la demanda sobre la ley 553 de 2000, sobre la sentencia C-252 de 2002 y sobre cómo se repite la inconstitucional intención del legislador de 2004 de impedir a toda costa que los procesos penales prescriban. Del mismo modo, encuentra la articulación entre los artículos 175 y 189 del C.P.P., para dar lugar una norma sobre la prescripción de la acción penal contraria al derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas (folios 145-161).

Por ésta razón, solicita que las normas legales demandadas sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.

4.4. Intervenciones extemporáneas

Vencido el término de fijación en lista el 15 de octubre de 2010, se recibieron las siguientes intervenciones:

Del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, el 19 de octubre de 2010. En este caso, el interviniente precisa que se pronunciará sólo sobre el artículo 175 C.P.P. Dice que una justicia lenta representa una negación de la esencia del sistema acusatorio. Acepta que el poder de configuración legislativa en materia procesal es amplio y podría incluir el fijar expresamente o no un término procesal para la indagación preliminar. Pero también reconoce que al ser excesivamente amplio puede resultar desproporcionado respecto de los derechos del investigado. Por ello estima que la Corte debería proferir una sentencia modulada que protegiera del mejor modo posible todos los bienes jurídicos que entran en discusión al regular los términos procesales y de prescripción de la acción penal. Reconoce en fin, que puede existir algo semejante a un estado de cosas inconstitucional ocasionado por el represamiento de asuntos por investigar en la etapa preliminar. Un fenómeno cuyos elementos descriptivos están por configurarse, forzando entonces a que la Corte adopte decisiones radicales que resuelvan el problema institucional y hagan factible la realización de los fines constitucionales. Se sirve además de la comparación con el Derecho comparado, en particular estadounidense para determinar la necesidad de control del poder del Estado frente al ciudadano en la investigación penal previa. Concluye entonces que se debe decretar un estado de cosas inconstitucional frente a la masiva y habitual denegación de justicia. En su defecto, solicita una constitucionalidad condicionada del artículo 175 C.P.P., en el sentido de autorizar al indagado (víctima de la lenta actuación de la fiscalía), a solicitarle al juez de garantías para que ordene al fiscal la imputación o para que pueda solicitarla él mismo (folios 163-187).

Por último el Comité de Estudios Políticos, Constitucionales y Legislativos del Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia, en escrito allegado el 26 de octubre de 2010, observó que la demanda es inepta. Porque la omisión legislativa relativa identificada no se encuentra en el artículo 175 C.P.P. sino en el capítulo que reglamenta la etapa pre-procesal. Algo semejante a lo que ocurre con respecto al artículo 189 que tampoco puede estudiarse de fondo, pues el cargo formulado contra el mismo, desconoce la sistemática procesal y el propio contenido del precepto que, antes que conferir un término más de prolongación de la acción penal, lo que establece es un término máximo para que exista un pronunciamiento por parte del tribunal de casación. En razón de lo anterior, la Corte debe inhibirse de realizar pronunciamiento de fondo (folios 211-217).

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, en oficio remitido a esta Corporación el 8 de Noviembre de 2010, solicita que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 175 de la ley 906 de 2004 y que se inhibida para pronunciarse sobre el cargo contra el artículo 189 de la misma ley (folios 225-232).

Frente al primero, dice que la demanda presentada contra el artículo 175 de la Ley 906 de 2004 alude al período previo a formular la imputación, el cual identifica el actor genéricamente como indagación preliminar. Al respecto observa que el Código de Procedimiento Penal en efecto, no establece un término para las actuaciones que se adelanten en dicho período que antecede a la formulación de la imputación.

Sin embargo, como una de las premisas fundamentales del sistema penal acusatorio establecido en el Acto Legislativo 02 de 2003, es la de que la Fiscalía General de la Nación no puede renunciar a la persecución penal, salvo para aplicar el principio de oportunidad, no parece contrariar la Carta, ni vulnerar el debido proceso, que el período previo a la formulación de imputación tenga como término máximo el establecido para la prescripción de la acción penal.

Con base en lo expuesto en la sentencia C-558 de 2009, que reconoce en la etapa preliminar el término de prescripción de la acción, el Procurador General estima que el mismo es razonable y proporcionado pues “responde a la necesidad de evitar la impunidad y de realizar el valor de la justicia, que define a la sociedad colombiana y que hace posible la convivencia pacífica, en especial en momentos en los que la tecnología también ha permeado las estructuras y las actividades delictivas, cada vez más sofisticadas, al extremo de requerirse muchos años de pesquisas para poder llevar a juicio a los criminales. Por tal razón, el término analizado, tenido como equivalente al de prescripción de la acción penal, no compromete el debido proceso en lo que se refiere a un juicio sin dilaciones injustificadas”.

Agrega que, conforme lo previsto en el artículo 250 C.P., la tarea de averiguación penal previa al proceso formal “no puede realizarse de cualquier manera, ni mucho menos a partir de la vulneración de derechos fundamentales, de ahí que ésta esté sujeta al control de un juez de garantías, que es diferente al juez de conocimiento ante el cual se tramitará, de ser el caso, el juicio”. Mas sobre la base de la diferencia entre la investigación preliminar y la investigación formal, concluye que el término de la primera “sea igual al establecido para la

prescripción de la acción penal, con las consecuencias que esto implica en materia probatoria desde el punto de vista de los derechos y libertades de los ciudadanos en los términos establecidos en el Código de Procedimiento Penal”. Porque como el Estado ejerce su poder de averiguación o indagación, “bajo el parámetro de la sospecha, pues se trata de decantar la realidad, para descartar conjeturas y especulaciones en relación con los presuntos delitos que se deben investigar”, ello “implica una carga mayor para los ciudadanos en cuanto a sus libertades y derechos fundamentales”.

De ahí que “pueden estar sometidos, sin tener conocimiento previo de ello, a operaciones probatorias tales como inspecciones, allanamientos, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones, recuperación de información dejada al navegar en internet, vigilancia y seguimientos personales, vigilancia de cosas, actuación de agentes encubiertos o de confianza, búsqueda selectiva de base de datos, y exámenes de ADN entre otras, conforme a los artículos 213 y siguientes del Código de Procedimiento Penal”.

Por otra parte, en el marco de la sentencia C-025 de 2009 y la importancia reconocida al derecho de defensa ejercible aún en la etapa preliminar aunque no se haya iniciado formalmente un proceso penal, observa que el término de prescripción de la acción es el término de la indagación preliminar, “porque en esta etapa no se tiene certeza de la existencia de hechos que revistan la característica de delitos, ante lo cual no se puede someter a las personas sin control alguno al poder judicial probatorio sólo por sospecha, con lo que esto representa de negativo para sus derechos y libertades fundamentales. Aceptarlo así implicaría desconocer el concepto de República que define a Colombia”.

Ello no oculta, empero que al ser un término extenso, existe un claro riesgo de un ejercicio arbitrario del poder del Estado en perseguir el delito, que pueda afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas que se encuentran bajo sospecha. Por esto, solicita a la Corte que más allá de reiterar la necesidad de que se efectúe un control posterior que invalide las pruebas recaudadas de manera ilícita, lo debe hacer para que prevenga “los abusos u hostilidades que se pueden ejercer sobre esas personas” y evite la práctica de diligencias irregulares que afectan dichos derechos y garantías. Es decir que solicitan a la Corte “declarar la constitucionalidad del término establecido, bajo el entendido de que las actuaciones que se realicen durante la indagación, que impliquen afectación de derechos o libertades fundamentales, sólo pueden practicarse con autorización previa del juez de control de garantías”.

Sobre el artículo 189 de la Ley 906 de 2004, estima que la demanda carece de claridad, certeza y especificidad al formular el concepto de la violación, lo cual impide un pronunciamiento de fondo. No existe omisión legislativa relativa, porque encuentra obvio que la ley no puede establecer un término para todos los delitos, “sino que en cada caso debe calcularse. Lo que si hace la ley es establecer un límite máximo para ese término, el de cinco años”.

En adición, no se demuestra que dicho término fuere desproporcionado, ni tampoco por qué lo allí dispuesto representa una dilación procesal injustificada. Respecto a su proporción, recuerda que en cada caso el término corresponde al delito y de todas maneras tiene un límite máximo. No se argumenta tampoco la dilación procesal injustificada, que no puede

inferirse per se, de la mera existencia de un límite máximo.

No es en fin, pertinente el argumento sobre la Ley 553 de 2000 que pretende equiparar con la ley 906 de 2004, sin tener en cuenta que una y otra leyes se refieren a sistemas procesales penales diferentes. Se omite “el cambio introducido por el Acto Legislativo 2 de 2003, que parte de la base constitucional de que la persecución penal es irrenunciable por parte del Estado”, y también se desconoce la “premisa de haberse agotado de buena fe la doble instancia en la actividad judicial”, como dice reconocerlo la jurisprudencia (sentencia C-416 de 2002). Lo mismo sucede con el hecho de que el régimen actual “es más favorable para el procesado, en razón de que los términos del proceso penal, bajo el sistema penal acusatorio, son más breves”.

Por ello solicita que el artículo 175 de la Ley 906 de 2004 se declare exequible, “bajo el entendido que todas las actuaciones que se realicen durante la indagación únicamente podrán practicarse con autorización previa proferida por el juez de control de garantías” e inhibida para conocer la demanda contra el artículo 189 de la Ley 906 de 2004, por ineptitud sustancial de la misma.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia de la Corte

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 906 de 2004.

2. Cuestión previa

1. Antes de establecer los problemas jurídicos de fondo que el asunto plantea y de señalar el plan de argumentación para resolverlos, es necesario absolver previamente un asunto de forma, relacionado con la aptitud sustantiva de la demanda, que se cuestiona tanto por la Procuraduría como por algunos intervinientes.

2. Ciertamente, según el Ministerio Público, la demanda formulada contra el artículo 189 del C.P.P., carece de claridad, certeza y especificidad al formular el concepto de la violación, en tanto no se argumenta el supuesto de la dilación injustificada para la resolución del recurso de casación, menos aun cuando la ley establece un límite máximo para que el tribunal de casación se pronuncie.

En adición, no se demuestra que dicho término fuere desproporcionado, ni tampoco por qué lo allí dispuesto representa una dilación procesal injustificada, para lo cual precisa que la misma no puede inferirse per se, de la mera existencia de un límite máximo como el que trae el precepto. Así mismo encuentra impertinente la comparación que se formula entre lo previsto en las leyes 553 de 2000 y 906 de 2004, como quiera que una y otra se refieren a sistemas procesales penales diferentes.

3. Por su parte el Ministerio del Interior y de Justicia, de manera principal, estima que la Corte se debe declarar inhibida para pronunciarse sobre el fondo de la demanda, por cuanto la

misma carece de los requisitos señalados por la jurisprudencia. De un lado en cuanto al artículo 175 C.P.P., no se tuvo en cuenta lo establecido en la sentencia C-558 de 2009, donde se había precisado que con el término de la prescripción se eliminaba la intemporalidad de la etapa de indagación. En ese sentido, los argumentos aducidos por el actor los encuentra no ciertos, impertinentes y carentes de certeza, al basarse en un contenido normativo que no existe y en apreciaciones subjetivas. Y del art. 189 C.P.P. señala que también los cargos de la demanda carecen de suficiencia y pertinencia, pues el análisis de la disposición se funda en interpretaciones subjetivas. De manera semejante, el Comité de Estudios Políticos, Constitucionales y Legislativos del Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia, observó que frente al art. 175 C.P.P. la demanda es inepta porque el vicio que sobre él se predica no se encuentra en esa disposición; también lo es respecto del art. 189 C.P.P. pues el cargo que contra él se formula desconoce por completo el contenido del precepto.

4. A los efectos de atender tales observaciones, la Corte en primer lugar reiterará la jurisprudencia sobre la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad y las condiciones para su ejercicio, en particular cuando el cargo es por omisión legislativa relativa (2.1). En seguida se revisará el contenido de la demanda (2.2.). Por último se establecerán las conclusiones pertinentes sobre la aptitud o ineptitud de esta última, según el cumplimiento o no de los primeros supuestos (2.3.).

2.1. La naturaleza jurídica de la acción de constitucionalidad y las condiciones para su ejercicio.-

5. Reiterando la jurisprudencia de este Tribunal², la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana, con el cual se desarrolla el principio previsto en los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución, de ser Colombia un Estado social de derecho democrático y participativo. Dicha acción está destinada a provocar que la Corte constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, tras el adelanto de un proceso, produzca una sentencia con efectos de cosa juzgada sobre un cierto problema jurídico planteado por el actor, relacionado con disposiciones creadas en general aunque no exclusivamente por el Congreso de la República, obrando como constituyente derivado o como órgano representativo legislativo.

Es, en este orden, un instrumento que combina el ejercicio de los derechos políticos (artículo 40 CP), con las prerrogativas entregadas al ciudadano para controlar el poder desplegado por el legislador a través de la creación de normas jurídicas.

6. Ahora bien, aún desde su faceta como derecho constitucional fundamental, esta facultad reconocida a los ciudadanos puede estar regulada y delimitada por la ley, a fin de hacer efectivo su ejercicio y definir las reglas a las cuales se somete. Pero al mismo tiempo, la regulación del derecho de accionar contra las leyes, busca ponderar entre el interés perseguido por el actor al demandar y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos, como aquellos que recoge la norma acusada y ordenados a partir del poder de configuración legislativa del Congreso, así como los relacionados con la seguridad jurídica y el principio de estabilidad del Derecho, con los cuales se protege la confianza en el sistema normativo y en las reglas que lo integran.

7. Igualmente, y esto es algo que debe estimarse esencial en este tipo de valoraciones, la

delimitación del derecho de interponer demandas de inconstitucionalidad tiene por propósito acotar el poder de la Corte constitucional, pues las exigencias básicas establecidas también procuran determinar el ámbito dentro del cual, en términos generales, debe actuar el juez a la hora de valorar la exequibilidad o no de una disposición.

Porque, como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación³, no es función de ésta actuar de oficio, suplir al demandante y pronunciarse sobre la exequibilidad de disposiciones que no han sido acusadas, ni tienen cargos concretos y conceptos de violación constitucional reconocibles, pues de actuar así la Corte se estaría convirtiendo en juez y parte, suplantando al ciudadano y contrariando su función institucional de ser guardiana imparcial de la Carta.

8. De tal suerte y no obstante su carácter de acción pública, conforme a lo previsto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, la demanda debe incluir todas las normas que deberían ser acusadas para que el fallo no sea inocuo. Y en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, se establecen los demás requisitos que debe reunir la demanda, en los que se disponen las exigencias básicas con las cuales el ciudadano ejerce su derecho de manera responsable y participa activamente en el proceso del que trata el artículo 241 de la Constitución Política, suministrando la información necesaria que permite tanto activar el funcionamiento de la jurisdicción constitucional a instancias de la Corte, como la obtención de un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una determinada disposición jurídica.

9. Por lo que hace a los requisitos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en reiterada jurisprudencia, en particular desde la sentencia C-1052 de 20014 que recogió y sintetizó la línea decantada por años, esta Corporación ha enfatizado sobre la importancia de requerir del ciudadano el cumplimiento de unas cargas mínimas de comunicación y argumentación, de “razones conducentes para hacer posible el debate”, con las que se informe adecuadamente al juez constitucional, para que este profiera una decisión de fondo sobre los preceptos legales acusados.

Tales requisitos no son otros que la definición del objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (artículo 2 del Decreto 2067 de 1991).

El objeto demandado hace referencia al deber de identificar las normas acusadas como inconstitucionales (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991), por cuya transcripción debe acudir a una fuente oficial que asegure la exactitud de su contenido y permita verificar las razones por las cuales para el actor ese contenido normativo es contrario a la Constitución.

El concepto de la violación, consiste en la “exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda”. Y aunque resulta evidente que el ciudadano puede “escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto”, en todo caso debe concretar: i) los “cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”⁵; (ii.) el “contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar

qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan⁶”; (iii.) “las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 1991)”, que sean para el juez constitucional “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”⁷.

Esto último significa que se deben plantear acusaciones comprensibles o claras, recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada y en ese orden ser ciertas, mostrar de forma específica cómo las disposiciones objeto de demanda vulneran la Carta, utilizando para tales efectos argumentos pertinentes, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinario ni referidos a situaciones puramente individuales. Por último, la argumentación del demandante debe ser suficiente, en el sentido de ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada⁸.

Y como último requisito general se encuentra la competencia, que apunta a establecer que sea la Corte Constitucional quien debe conocer del asunto sometido a su juicio, por cuanto así lo determina el texto normativo demandado en concordancia con lo previsto en el artículo 241 de la Constitución.

10. El lleno de todos estos requisitos es, por lo demás, condición para que, dado el caso excepcional que se enunció en el numeral anterior, pueda la Corte Constitucional integrar la unidad normativa. Pues la ocurrencia de las precisas y excepcionales circunstancias que permiten extender el examen de constitucionalidad a normas no acusadas, requieren en todo caso que se presente una demanda en forma en contra de un texto legal⁹.

11. Ahora bien, cuando los cargos de la demanda de inconstitucionalidad lo que formulan es un problema de omisión legislativa relativa, tales requisitos deben resultar ostensibles dentro de la estructura argumentativa mínima que se debe completar en este tipo de proposición.

En efecto, como lo ha dicho la jurisprudencia, una omisión es relativa, “cuando se vincula con un aspecto puntual dentro de una normatividad específica; pero aquella se vuelve constitucionalmente reprochable si se predica de un elemento que, por razones lógicas o jurídicas –específicamente por razones constitucionales–, debería estar incluido en el sistema normativo de que se trata, de modo que su ausencia constituye una imperfección del régimen que lo hace inequitativo, inoperante o ineficiente”¹⁰, en particular por producir por lo general violaciones del derecho a la igualdad¹¹ o el derecho al debido proceso¹².

De este modo, cuando el ciudadano plantea ante el Juez constitucional que el legislador ha omitido un deber de regulación, con lo cual se crea una discriminación negativa injustificada, éste debe cumplir con unas cargas de argumentación más exigentes. Es decir que “cuando de activar el control de constitucionalidad abstracto por vía de acción se trata, aduciendo la existencia de una omisión legislativa relativa, es menester que el ciudadano demuestre con razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes¹³, que la norma acusada contiene una omisión legislativa relativa de conformidad con el artículo 2º numerales 3 y 5 del Decreto 2067 de 1991”¹⁴.

12. El estudio de fondo de la omisión legislativa relativa por el juez constitucional, reclama entonces que el demandante haya acreditado los siguientes presupuestos “(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”¹⁵.

Con tales exigencias adicionales no se procura restringir per se el derecho a participar en la defensa de la supremacía de la Constitución, sino hacer “eficaz el diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior”¹⁶. Un diálogo en el que se garantice que sea el demandante y no el juez quien define los contornos dentro de los cuales se ejerce en cada caso el control constitucional sobre las leyes y actos objeto de acusación¹⁷.

2.2. Análisis de la demanda presentada en este proceso

13. Para atender a la pregunta sobre la aptitud o no de la demanda en términos de cumplimiento de los requisitos del Decreto 2067 de 1991, artículo 2º y 6º y su interpretación jurisprudencial, estima la Corte pertinente repasar con detenimiento los argumentos que la integran.

14. A juicio del actor, el artículo 175 del C.P.P. vulnera la Constitución por omisión legislativa relativa.

Descarta que se haya producido el fenómeno de la cosa juzgada con relación a la sentencia C-558 de 2009, porque aunque entonces también se había demandado el mismo precepto, la Corte se declaró inhibida por ineptitud sustancial de la demanda.

Ahora bien, con respecto a la omisión legislativa relativa, estos son los argumentos concretos que formula:

* La omisión reposa precisamente en el artículo 175 C.P.P.

* No existen razones objetivas ni suficientes para justificar la omisión, causando desigualdad y violación del debido proceso, en particular al derecho a un juicio sin dilaciones injustificadas.

* La jurisprudencia ha reconocido en cabeza del indiciado su derecho a participar durante las actuaciones que se adelanten en la etapa preliminar, para los efectos de asegurar su derecho de defensa. Por ello resulta claro que la inexistencia de un término judicial para la tramitación de la misma, resulta violatorio de su derecho a un juicio sin dilaciones injustificadas y también a su dignidad humana.

* Estimar que el término de la investigación preliminar puede coincidir con el de la prescripción es abiertamente desproporcionado e irrazonable, porque siendo así la Fiscalía va a actuar de forma pausada y mesurada.

* La sentencia C-558 de 2009 no sigue el precedente pues desconoce la jurisprudencia constitucional (sentencias C-025 de 2009; C-412 de 1993) que ha establecido que la indefinición temporal de la actuación preliminar afecta gravemente el derecho al debido proceso del indiciado.

* La novedad del sistema procesal penal no puede suponer violación de las garantías mínimas.

* La omisión legislativa alegada es relativa pues no incluye, como lo hace para las demás etapas, un término específico en el cual deba adelantarse.

* El mal entendido “eficientismo judicial”, no puede procurarse a costa de los derechos y garantías fundamentales del indagado.

* La falta de definición temporal de la etapa de indagación produce una evidente desigual desprotección del procesado, pues el término de prescripción difiere en cada delito y puede alcanzar incluso el término de 30 años.

* Se produce una desigualdad con el Estado investigador.

15. Con referencia al artículo 189 de la ley 906 de 2004, el actor formula de manera puntual los siguientes argumentos de inconstitucionalidad:

* Permitir la suspensión de la prescripción al proferir sentencia de segunda instancia y

autorizar al tribunal de casación a contar con 5 años de más para tomar una decisión sobre los hechos expuestos a su consideración, es irrazonable y violatorio del debido proceso.

* La inclusión del fenómeno jurídico de la suspensión del término de prescripción, una vez proferida la sentencia de segunda instancia, representa el renacimiento del artículo 1º de la Ley 553 de 2000, que limitaba la casación penal sólo a las sentencias ejecutoriadas y que fue declarado inconstitucional (sentencia C-252 de 2001), por cuanto con esa medida se sacrificaba el derecho fundamental al debido proceso sin dilaciones injustificadas, para resolver problemas de la administración de justicia relacionados con las malas prácticas de los litigantes.

* Se prolonga de manera irrazonable y desproporcionada el término jurídico de la prescripción de la acción penal, pues la intención del legislador es la de impedir que dicho término se verifique, con desconocimiento de las garantías judiciales y sustanciales del procesado, en particular el derecho a un juicio sin dilaciones injustificadas.

* Los regímenes anteriores a la ley 906 de 2004 impedían que se suspendiera la prescripción para sentencias no ejecutoriadas.

* Tras comparar lo previsto en el artículo 189 C.P.P., con los artículos 292 del C.P.P. y 86 del Código penal, se observa que el primero entra en abierta contradicción con los segundos, al incluir una nueva interrupción de la prescripción, tras proferirse la sentencia de segunda instancia.

16. Y con relación a las dos disposiciones, el ciudadano observa de manera conclusiva, que de sus contenidos se deriva que los procesos se tornan imprescriptibles, pues, tras una etapa previa que puede tardar el término de prescripción no inferior de 5 años, si se formula imputación de cargos, se cuenta con un término de entre 5 y 10 años para proferir sentencia de segunda instancia, hecho tras el que el tribunal de casación cuenta de nuevo con un término de 5 años para pronunciarse.

17. A partir del anterior recuento, procede la Sala a valorar si la demanda respecto de cada uno de los artículos acusados, cumple o no con los requisitos de aptitud necesarios para habilitar a la Corte a proferir una decisión sobre el fondo de los asuntos planteados.

2.3. Ineptitud sustancial de la demanda

18. En primer lugar, es necesario precisar que la demanda se circunscribe a plantear razones por las cuales se vulnera el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas, consagrado en los artículos 29 de la Constitución, 14, num 3º, literal c) del PIDCP y 8º de la Convención Americana de DD.HH. En este sentido, no existe demanda con relación a los cargos formulados contra los artículos 228 y 229 de la Carta. Tampoco la hay con relación al artículo 13 constitucional, toda vez que las referencias del actor a la igualdad son, además de

tangenciales, en todo caso vinculadas al problema de la omisión legislativa relativa alegada sobre el artículo 175 del C.P.P.

19. Ahora bien, por lo que se refiere al artículo 175 de la ley 906 de 2004, de conformidad con la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad, con las cargas mínimas que debe reunir la demanda y con las exigencias específicas que comporta el cargo de omisión legislativa relativa, estima la Corte que en este caso, se presenta ineptitud sustancial de la demanda.

Aunque el actor en su extenso escrito procuró completar los requisitos argumentales que la jurisprudencia ha decantado a partir de lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, observa la Corte que la demanda no cumplió con los primeros que resultan indispensables para acreditar para el cargo que se formula por la omisión legislativa relativa.

En efecto, el actor no cumplió ni con demostrar que el artículo 175 del C.P.P., era el precepto sobre el cual se predica necesariamente el cargo, ni por qué el caso de la etapa preliminar, por ser asimilable, tenía que estar contenido en el texto normativo cuestionado; tampoco determinó por qué ese precepto omitía incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resultaría esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta.

La anterior consideración se fundamenta precisamente en la sentencia C-558 de 2009, que no obstante contener una decisión inhibitoria, había definido con claridad en su ratio decidendi, por qué el artículo 175 del C.P.P. no era la disposición exclusiva que debía contener el término de la etapa preliminar de la actuación procesal que el actor echa de menos y por la que se demanda en este proceso.

20. A este respecto conviene retomar con algún detenimiento el caso y el razonamiento que entonces se expuso por el juez constitucional.

20.1. Siguiendo la descripción y análisis contenido en dicha sentencia, en ese asunto se había demandado junto con otro precepto, el artículo 175 del C.P.P., sobre el cual se argumentaba ser violatorio del artículo 29 de la Constitución pues, en criterio del actor no definía “un término para el lapso que transcurre entre el inicio de la indagación y el momento de formular la imputación, con lo cual permite que el proceso penal tenga una duración indefinida”. De esta forma, decía entonces el demandante, como el legislador no previó la duración máxima de dicha etapa “y no tuvo en cuenta que el debido proceso exige la definición y delimitación en el tiempo de las distintas etapas y actuaciones del proceso penal, la única consecuencia posible frente a dicha faltante era la de declarar la inexecutable del precepto “por la vía de omisión””.

Apuntó en ese caso el demandante, que el legislador carecía de libertad para decidir si establecía o no términos procesales, sino que debía contemplarlos de manera específica y clara o al menos fijar ciertos parámetros de conformidad con la Constitución.

20.2. Al analizar el contenido de la demanda y en atención a lo solicitado por el Ministerio público, la Corte valoró en primer lugar si el cargo formulado contra el artículo 175 del C.P.P. respondía a las exigencias dispuestas por el Decreto 2067 de 1991 y desarrolladas por la Corte.

A esos efectos, retomó la jurisprudencia constitucional referida en el presente proceso, para señalar que sólo era posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor hubiese dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada¹⁸, y que además para emitir un pronunciamiento de fondo, era indispensable que la omisión fuese predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hubieren sido vinculados al proceso¹⁹. Y recabando sobre el anterior presupuesto precisó que, según el precedente, “ (...) la técnica utilizada en la formulación de las demandas de inconstitucionalidad, derivada de las exigencias contenidas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, le impone a quien pretende ejercer esta acción, la obligación de señalar con claridad las razones que sustentan la inexecutable del precepto impugnado, razones que, además, deben guardar correspondencia lógica con el texto acusado, de tal modo que le sean atribuibles directamente a éste”²⁰. Por ello, dice “ (...) al margen de las condiciones que son necesarias para determinar la ocurrencia de una omisión relativa, es claro que las demandas dirigidas contra normas de las cuales no se extraiga en forma directa la materia que ha sido omitida por el legislador, no pueden ser resueltas en sede del proceso de constitucionalidad. No solo por cuanto se ha desconocido el cumplimiento de un requisito de admisibilidad de la acción - acusar el precepto del cual surge la presunta violación a la Carta -, sino además, (y en plena concordancia con lo anterior) por cuanto la Constitución Política no le otorga a la Corte competencia para examinar, ex officio, aquellas disposiciones que no fueron formalmente acusadas por los ciudadanos mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad (C.P. art. 241-4-5)”²¹.

Dicho lo anterior, el juez constitucional encontró necesario clarificar que, según la jurisprudencia, la atribución para integrar la unidad normativa y vincular al proceso de inconstitucionalidad preceptos que no hubieren sido objeto de acusación, tenía un carácter excepcional y que para su ejercicio sería indispensable la existencia de una demanda en forma, esto es, que la misma cumpliera con los requisitos formales y sustanciales de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad.

20.3. La Corte entonces precisó, en primer término, que conforme lo dicho en la sentencia C-025 de 2009, en el ámbito del sistema penal desarrollado por la Ley 906 de 2004 “... las actividades practicadas durante la ‘indagación’ tienen carácter reservado y el límite para llevarlas a cabo es el término de prescripción de la acción penal”. De allí que, apuntara la sentencia C-558 de 2009, el hecho que “el legislador no haya fijado de manera expresa un término para la actuación que se cumple por la fiscalía entre la noticia criminis y la formulación de imputación, no conduce a una indefinición temporal, sino que implica que dicho término es el de prescripción de la acción penal”.

20.4. Con base en lo anterior, la Sala retomó el problema de la demanda entonces estudiada

y a esos efectos indicó que “para fundamentar las consideraciones de inconstitucionalidad por la omisión en fijar un término expreso para la etapa de indagación previa a la imputación, el actor debía haber mostrado la razón por la cual, en el contexto del nuevo sistema procesal penal, la asimilación de ese tiempo al de la prescripción de la acción penal resulta violatoria del debido proceso y las condiciones en las cuales se produciría tal oposición con el texto superior”.

A falta de argumentos de tal naturaleza, se planteaba un problema de demanda insuficiente.

20.5. Pero además se indicó, que formulado el cargo en los términos descritos, aparecía más bien como un problema de omisión absoluta, “porque, en vez de cuestionar un déficit en la regulación del régimen de indagación e investigación, a la luz de los elementos que lo configuran, se limita a señalar que el legislador, al fijar en el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, unos términos para ciertas actuaciones procesales, omitió establecer una duración determinada para la etapa que transcurre entre el inicio de la indagación y la imputación”.

20.6. Y a lo anterior agregó, como consideraciones especialmente relevantes para este proceso, lo siguiente:

“Al acudir a un criterio puramente formal, para señalar que la omisión se predica del artículo 175, por cuanto allí se regula la duración de algunas actuaciones en el proceso penal, en lugar de buscar apoyo en una consideración sustantiva, la demanda se desvió de su objetivo, cual es acreditar, así sea de manera somera, que la regulación de la fase de indagación e investigación en la Ley 906 de 2004 es incompleta por no contemplar una duración preestablecida”.

“Ello habría implicado dirigir la acusación contra las normas que regulan la actuación de indagación e investigación, que en la estructura del Código no están previstas de manera expresa como una fase, y el señalamiento de las específicas consideraciones por las cuales se estima que, dentro de dicha estructura, resulta imperativo, a la luz de las previsiones constitucionales sobre el debido proceso, el señalamiento de un término para la indagación y la investigación, así como las condiciones en las cuales ello resulta obligatorio. Así, como se ha dicho, no es la misma la situación cuando no se ha podido establecer un presunto responsable, a aquellas en las cuales hay elementos indiciarios suficientes para encauzar la investigación hacia una persona determinada”.

Tal análisis debe inscribirse dentro de una consideración integral del sistema del nuevo Código de Procedimiento Penal, en el cual, por ejemplo, se establece un término breve para formular la acusación contabilizado a partir de la imputación, o se han previsto actividades investigativas de larga duración como las reguladas en los artículos 239, sobre vigilancia y seguimiento de personas, que puede extenderse hasta por un año, o 242, sobre actuación de agentes encubiertos, que puede prolongarse hasta por dos años.

Todo ello, es trasunto de una política del Estado en materia criminal, que encuentra expresión en el Código de Procedimiento Penal y en relación con la cual habría que mostrar en qué casos y bajo qué consideraciones puede decirse que del artículo 29 de la Constitución

se deriva el imperativo de fijar un término preestablecido, por oposición a la pretensión conforme a la cual, determinadas actuaciones pueden someterse a términos amplios cuya duración no esté previamente determinada en la ley, sino que se sujete a consideraciones procesales como las que se han previsto en el Código para la actuación de indagación e investigación, que comportan un elemento valorativo sobre la suficiencia de los elementos de prueba recaudados para formular la imputación, o la necesidad de aplicar el principio de oportunidad, o la conclusión sobre la procedencia de la preclusión” (resaltados sobrepuestos).

20.7. Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Corporación en la referida sentencia C-558 de 2009, concluyó que el cargo de omisión legislativa relativa formulado contra el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, estaba deficientemente estructurado y por esa razón se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con esta disposición, por ineptitud sustantiva de la demanda.

21. A partir del precedente que viene de reseñarse, estima la Corte que en el asunto bajo estudio en este proceso, se han presentado las mismas irregularidades en la construcción de los argumentos del demandante. Porque al reducir su argumentación al artículo 175 del C.P.P., por un lado ha formulado un problema de omisión legislativa absoluta antes que relativa, por cuanto del planteamiento del actor se desprende que el legislador omitió por completo disponer de un término específico para la etapa pre-procesal en comento, al no producir ningún precepto encaminado a ejecutar ese deber impuesto en la Constitución²².

El actor dirigió todos sus esfuerzos de argumentación en demostrar por qué la asimilación del tiempo de la prescripción de la acción penal, como término de la etapa preliminar, resulta violatoria del debido proceso. Sin embargo, sus razones a ese respecto siempre las cifró en lo dicho respecto de la legislación anterior, sin determinar por qué aquella interpretación, recogida tanto por la sentencia C-025 de 2009 como por la C-558 del mismo año, no resultaba admisible para el nuevo sistema procesal penal y para la legislación vigente.

22. Pero en particular, no tuvo presente la consideración sustantiva que se reclamaba en la sentencia C-558 de 2009, de acreditar que la regulación de esta fase de indagación en efecto era incompleta, por vía de la acusación de las normas que regulan la actuación durante la misma, con la indicación de por qué de su contenido se desprendería, en razón de proteger las garantías propias del debido proceso, la necesaria definición de un término y de las circunstancias dentro de las que el mismo resultaría imperativo. Esto es, con distinción de cuándo la indagación se produce sin identificar sujeto alguno implicado en el delito materia de la investigación preliminar, de cuanto efectivamente existe una persona indagada.

De tal suerte, sin cumplir con este requisito esencial para la demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, relacionado con la identificación del precepto o, como en este caso ocurre, de los preceptos desde los que se pudiera desprender la ausencia normativa específica reclamada y no pudiendo la Corte efectuar una integración normativa de los mismos, no existe opción distinta que declararse inhibida para emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto, por ineptitud sustancial de la demanda.

23. Y aunque el reconocimiento de las anteriores falencias son suficientes para tomar esta determinación, cabe igualmente destacar la falta de pertinencia de algunos de los

argumentos aducidos.

Así, no resultan pertinentes los alegatos según los cuales el estimar que el término de la investigación preliminar coincide con el de prescripción de la acción penal es desproporcionado e irrazonable, porque con ello se puede esperar sólo que la Fiscalía actúe de forma pausada y mesurada, o que con tal interpretación se procura únicamente un mal entendido “eficientismo judicial”. Es ostensible que en tales afirmaciones antes que avanzar un argumento de naturaleza constitucional, lo que el actor está poniendo en evidencia es un punto de vista subjetivo, relacionado con la indebida aplicación de la disposición.

24. Por consiguiente, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse sobre el cargo formulado contra el artículo 175 de la ley 906 de 2004, por ineptitud sustancial de la demanda.

25. Ahora bien, con relación al artículo 189 del C.P.P., la Corte llega a la misma conclusión, por las razones que se explican enseguida.

En términos generales, la demanda en lo que a este precepto respecta, es carente de especificidad pues no hay en ella una exposición clara de la manera como aquél desconoce o vulnera el derecho a un juicio sin dilaciones indebidas, como una oposición objetiva verificable entre el texto normativo de la primera y lo establecido en el artículo 29 de la Constitución y los preceptos del bloque de constitucionalidad que se señalan como vulnerados. De tal suerte, sus afirmaciones de talante dispar, aparecen como un conjunto de argumentos vagos sin relación directa y concreta con lo previsto en el artículo 189 del C.P.P. que se acusa.

26. Por lo demás, el actor en este caso no cumple con los requisitos de certeza y pertinencia.

De un lado, porque las razones que respaldan algunos de sus argumentos de inconstitucionalidad, no parten de una proposición jurídica real y existente, sino deducida por el actor. Esto, pues a pesar de que en la disposición acusada se alude al fenómeno de la “suspensión” de la prescripción²³, el actor en varias oportunidades arguye que la norma implícita que se encuentra en el artículo 189 de la ley 906 de 2004, consiste en establecer una nueva “interrupción”, tras proferirse la sentencia de segunda instancia. En este orden, el actor estructura parte de sus argumentos en torno de una norma de cuyo contenido no se desprende del texto normativo acusado.

Pero junto con lo anterior, encuentra la Corte que los cargos formulados son impertinentes puesto que algunos de los argumentos que el actor esgrime, no son de naturaleza constitucional sino que parten de consideraciones puramente legales, como ocurre cuando afirma que los regímenes anteriores a la ley 906 de 2004 impedían que se suspendiera la prescripción para sentencias no ejecutoriadas, o cuando expresa que el artículo que se acusa entra en contradicción con lo previsto en los artículos 292 del C.P.P. y 86 del Código penal. También cuando señala que la suspensión de la prescripción de que trata la disposición acusada, equivale al renacimiento del artículo 1º de la Ley 553 de 2000, por el cual se limitaba el recurso de casación penal solo para el caso en que la sentencia objeto del mismo se encontrara ejecutoriada.

Es cierto que en este último punto, la confrontación le sirve al actor pero en sentido negativo, pues destaca cómo este último precepto fue declarado inexecutable por la Corte constitucional en sentencia C-252 de 2000. Con todo, en desarrollo de tal argumentación, no se precisa ni la razón por la cual la figura creada por el artículo 1º de la ley 553 de 2000 y la del artículo 189 de la ley 906 de 2004 representaban idénticas consecuencias jurídicas, ni tampoco por qué las consideraciones que sirvieron al juez constitucional para excluir del ordenamiento aquél precepto, serían predicables para hacer lo propio con el segundo.

La demanda del art. 189 del C.P.P. también adolece de impertinencia, cuando afirma que el mismo prolonga de manera irrazonable y desproporcionada, el término jurídico de la prescripción de la acción penal ya que esa es la intención del legislador, con el correspondiente desconocimiento de las garantías judiciales y sustanciales del procesado. En efecto, encuentra allí la Corte que el reproche se formula no a partir de la apreciación del contenido de los artículos 29 CP, 8º, num 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos, o 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, frente a lo establecido por el precepto demandado. Esa tipología de alegato apunta más bien a expresar puntos de vista subjetivos, relacionados con la indebida aplicación de la disposición.

27. De lo anterior se desprende la necesaria declaración de ineptitud sustantiva de la demanda, en relación con los cargos formulados contra el artículo 189 de la ley 906 de 2004.

28. Por las consideraciones expuestas, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del artículo 175 de la Ley 906 de 2004 por el cargo de omisión legislativa relativa, así como respecto del cargo formulado contra el artículo 189 de la misma ley por presunta violación del derecho al debido proceso sin dilaciones injustificadas, en ambos casos por ineptitud sustancial de la demanda.

IV. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre los artículos 175 y 189 de la Ley 906 de 2004, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Jorge Luis Quintero, Proceso No. 19867.

2 Sentencia C-761 de 2009. Así mismo, entre muchas, sentencias C-041 de 2002, C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, A. 178 de 2003, A. 114 de 2004 y C-405 de 2009.

3 Entre otras, C-428 de 2008 y C-320 de 1997.

4 Ver también sentencias C-370 de 2006, C-922 de 2007 y C-923 de 2008.

5 Cfr. Sentencia C-142 de 2001.

6 Cfr. Ibíd.

7 Sentencia C-1052 de 2001

8 Idem.

9 Al respecto se señaló en la sentencia C-320 de 1997, reiterada en numerosas ocasiones, que “la Corte concluye que la unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad” (subrayado fuera de texto). En el mismo sentido la sentencia C-185 de 2002, donde la Corte observó: “La atribución legal reconocida a esta Corporación para integrar la unidad normativa, es decir, para vincular al proceso de inconstitucionalidad otros preceptos que no fueron materia de acusación, al margen de tener un alcance excepcional y restrictivo, sólo puede ejercerse cuando se ha verificado previamente que la demanda fue presentada en debida forma; esto es, cuando se determine que la misma ha cumplido con los requisitos formales y sustanciales de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad”.

10 Sentencia C- 041 de 2002, criterio reiterado en la sentencias C-528 de 2003 y C- 1009 de 2005.

11 Sentencias C- 185 de 2001; C-420 de 2000.

12 Sentencias C- 540 de 1997; C-041 de 2002.

13 Sentencia C-1052 de 2001.

14 Sentencia C-192 de 2006.

15 Sentencia C-185 de 2002.

16 Sentencia 1052 de 2001.

17 Ver en este sentido sentencias C-405 de 2009 y C-434 de 2010.

18 Cfr. las Sentencias C-543 de 1996 y C-1549 de 2001.

19 En este sentido, se citaba la sentencia C-311 de 2003.

20 Sentencia C-986 de 1999.

21 Sentencia C-185 de 2002.

22 Sentencias C-780 de 2003 y C-192 de 2006.

23 Así lo evidencia el Ministerio del Interior y de Justicia en folio 96. En el mismo sentido, aunque sin alegar ineptitud sustantiva de la demanda, el escrito de la Fiscalía General de la Nación, en folio 192.