

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos

La jurisprudencia constitucional ha puntualizado que cuando se plantea una demanda de inconstitucionalidad que se fundamenta en una pretendida omisión legislativa, para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento de fondo es necesario que se trate de una omisión relativa, no absoluta, y que la demanda se dirija contra las normas de las cuales se extraiga en forma directa la materia que ha sido omitida por el legislador. Asimismo, ha señalado que cuando se trate de una demanda por omisión legislativa, como presupuesto para el ejercicio del control de constitucionalidad, es necesario el cumplimiento de las siguientes condiciones: (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.

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Carácter excepcional

La Corte ha afirmado que su atribución para integrar la unidad normativa, vinculando al proceso de inconstitucionalidad preceptos que no han sido materia de acusación, tiene un carácter excepcional y para su ejercicio es indispensable la existencia de una demanda en forma.

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

En la presente oportunidad en que han sido demandados los artículos 175 y 294 parcial de la Ley 906 de 2004, porque, en criterio del actor, en ambas disposiciones, el legislador incurrió en una omisión legislativa violatoria de la Constitución, en particular, de su artículo 29, debido a que dejó en la indeterminación temporal ciertas actuaciones de la Fiscalía dentro de los procesos penales, la Corte encuentra que el cargo formulado contra el artículo 175 de la Ley 906 de 2004 está deficientemente estructurado, por cuanto no cumple los requisitos que la jurisprudencia ha establecido para la procedencia de una demanda por omisión legislativa. En consecuencia la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con esta disposición, por ineptitud sustantiva de la demanda.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Inexistencia

En cuanto hace al cargo dirigido contra el artículo 294 de la Ley 906 de 2004, lo que el actor plantea es que, al no haberse fijado un término para que el superior designe al fiscal que habrá de hacerse cargo de la decisión, se deja abierta la posibilidad de una dilación injustificada violatoria del debido proceso, pero la Corte encuentra que la falta de señalamiento de un término para que se designe al nuevo fiscal, no es per se contraria a la Constitución, lo que no implica que el legislador haya incurrido en una omisión legislativa, porque, de una interpretación integral del ordenamiento procesal penal se desprende que la eventual demora en la designación del nuevo fiscal no tiene efecto dilatorio sobre el proceso penal, habida cuenta que el sistema acusatorio se desenvuelve dentro de la pretensión de celeridad, razón por la cual, a partir de la imputación, se fijan unos términos preciso y perentorios, de donde resulta que en el Artículo 294 de la Ley 906 de 2004 no se presenta una omisión legislativa contraria a la Constitución.

Referencia: expediente D-7608

Demandante: Carlos Fernando Guerrero Osorio

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de dos mil nueve (2009).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Fernando Guerrero Osorio presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 175 y 294 (parcial) de la Ley 906 de 2004, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Mediante Auto del doce de febrero de dos mil nueve el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Fiscalía General de la Nación, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Javeriana y Nacional de Colombia, para que intervinieran en caso de considerarlo conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. LOS TEXTO DEMANDADOS

A continuación se transcriben los artículos demandados y en el 294 se subraya lo demandado.

LEY 906 DE 2004

(agosto 31)

Diario Oficial No. 45.657, de 31 de agosto de 2004

RAMA LEGISLATIVA - PODER PUBLICO

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

DECRETA

(...)

CAPITULO VII

DURACION DE LA ACTUACIÓN

ARTICULO 175. DURACION 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.

(...)

TITULO III

FORMULACION DE LA IMPUTACION

CAPITULO UNICO.

DISPOSICIONES GENERALES.

(...)

ARTÍCULO 294. VENCIMIENTO DEL TÉRMINO. Vencido el término previsto en el artículo 174 el fiscal deberá solicitar la preclusión o formular la acusación ante el juez de conocimiento. De no hacerlo, perderá competencia para seguir actuando de lo cual

informará inmediatamente a su respectivo superior.

En este evento el superior designará un nuevo fiscal quien deberá adoptar la decisión que corresponda en el término de treinta (30) días, contados a partir del momento en que se le asigne el caso. Vencido el plazo, si la situación permanece sin definición el imputado quedará en libertad inmediata, y la defensa o el Ministerio Público solicitarán la preclusión al juez de conocimiento.

El vencimiento de los términos señalados será causal de mala conducta. El superior dará aviso inmediato a la autoridad penal y disciplinaria competente.

I. LA DEMANDA

El actor se refiere en primer lugar al artículo 175 de la Ley 906 de 2004 y considera que viola el artículo 29 de la Constitución referente al debido proceso, pues, en su criterio, no define 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.

Según la demanda, el legislador debió prever la duración máxima de la etapa de indagación 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, lo que “tiene como consecuencia única la inexequibilidad, por la vía de omisión”.

Apunta el demandante que el legislador carece de libertad para decidir si establece o no términos procesales, sino que debe contemplarlos de manera específica y clara o al menos fijar ciertos parámetros de conformidad con la Constitución. Así pues, “no es constitucionalmente admisible que el tiempo que transcurre entre una etapa procesal y otra, o entre una y otra actuación procesal no esté definido en la ley o quede al mero arbitrio judicial o de cualquier funcionario”.

Alude luego el actor a las omisiones de carácter relativo y concluye que los requisitos plasmados en la jurisprudencia se cumplen a cabalidad, razón por la cual el artículo demandado es inconstitucional y que también lo es el aparte demandado del artículo

294, por cuanto el legislador omitió establecer con precisión el término que tiene el superior para designar un nuevo fiscal al proceso, cuando el fiscal que venía instruyéndolo deja vencer el término que debe transcurrir entre la audiencia de imputación y la formulación de la acusación, lo que conduce a que el superior “tome el tiempo que se le antoje para designar un nuevo fiscal”.

I. INTERVENCIONES

1. Universidad del Rosario

En representación de la Universidad del Rosario intervino el profesor Alfredo Rodríguez Montaña, quien estima que la Corte debe declararse inhabilitada para emitir pronunciamiento de fondo.

Inicia el interviniente su exposición refiriéndose a la jurisprudencia que ha sentado la Corte Constitucional sobre la inconstitucionalidad por omisión legislativa de carácter relativo y sobre los requisitos de los cargos que por tal motivo se aduzcan con la finalidad de lograr que se adelante el respectivo juicio.

A continuación el profesor Rodríguez Montaña explica que la finalidad de la etapa de indagación es permitirle a la Fiscalía la recaudación de elementos materiales probatorios que le permitan concluir acerca de la comisión de algún delito, los presuntos autores o la forma como se cometió, tratándose, entonces, de una etapa preprocesal.

Según la intervención, el demandado artículo 175 establece un término de 30 días contados a partir de la formulación de la imputación, para formular acusación, solicitar preclusión o aplicar el principio de oportunidad, así como un término para realizar la audiencia preparatoria, que no podrá exceder de 30 días contados desde la celebración de la audiencia de formulación de acusación, a lo cual añade que el juicio oral tendrá lugar dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.

Con base en lo anterior el interviniente señala que “los elementos normativos” respecto de los cuales se estableció el término de 30 días corresponden “a momentos que hacen parte del proceso penal” y no a la etapa preprocesal y que “no nos encontramos

ante una norma que regule una situación para presupuestos normativos semejantes entre sí y tampoco de presupuestos semejantes a la etapa de indagación e investigación”.

Para ilustrar lo anterior, se refiere a las diferencias, que tal como se ha señalado por la jurisprudencia constitucional, se introdujeron en el régimen procesal penal por el Acto Legislativo 03 de 2002, en particular en relación con la etapa de investigación preliminar prevista en la Ley 600 de 2000 y la indagación e investigación en la Ley 906 de 2004, resaltando que en el anterior ordenamiento opera el principio de permanencia de la prueba, mientras que en el actual sistema prevalece el principio de inmediación de la prueba, de tal manera que los elementos recaudados por el ente acusador, previamente a la etapa del juicio oral, tienen el carácter de mera evidencia física o elementos materiales probatorios, pero no son una prueba propiamente dicha.

De esta manera, expresa que si bien la indagación e investigación hacen parte de la actuación penal y constituyen una primera etapa que se agota con el ejercicio de la acción penal, no se estaría ante la ausencia de un elemento normativo semejante a los demás que se regulan en la norma acusada, razón por la cual no cabría establecer una diferencia de trato entre unos y otros.

Agrega que si se declara la inconstitucionalidad del artículo 175 de la Ley 906 de 2004 la consecuencia sería “no tener un límite temporal entre las etapas que se encuentran reguladas en el precitado artículo”, lo que conduciría a la vulneración de “otra serie de derechos constitucionales y legales de los sujetos procesales e intervinientes”.

Según el representante de la Universidad del Rosario, “no estamos ante una omisión legislativa relativa en la que falte la consagración de un elemento normativo, cuya ausencia se traduzca en discriminación”, sino “ante una omisión absoluta” que, de acuerdo con la actual jurisprudencia constitucional, no da lugar a la realización del juicio de inconstitucionalidad y por lo tanto, la Corte no puede entrar a analizar los cargos.

No obstante lo anterior, el interviniente expresa, que en su criterio, pese a la deficiencia del cargo, que debe conducir a un fallo inhibitorio por las razones anotadas, sí resulta

contrario a la Constitución que no se haya previsto un término determinado para que se adelante la etapa de investigación e indagación. A ese respecto considera que resultarían aplicables los criterios fijados por la Corte Constitucional en las Sentencias C-411 y C-412 de 1993 en las cuales se expresó, en relación con el régimen penal previsto en el Decreto 2700 de 1991, que la indeterminación del término para adelantar la investigación preliminar resultaba contraria a la Constitución y que no era de recibo tener el término de prescripción de la acción penal como límite máximo de la etapa de instrucción.

En relación con la acusación parcialmente dirigida en contra del artículo 294 del Código de Procedimiento Penal el interviniente considera que la omisión alegada no se deriva, en realidad, del aparte demandado, sino de una lectura parcial de la disposición, pues basta observar el segmento cuestionado para establecer que de él no se desprende que haya una omisión legislativa de carácter relativo, motivo por el cual los requisitos exigidos por la jurisprudencia tampoco se cumplen en este caso en que ni siquiera existen varios presupuestos normativos que permitan una comparación y evidencien una eventual discriminación.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

En representación del Ministerio del Interior y de Justicia intervino el ciudadano Fernando Gómez Mejía, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Al efecto, la intervención hace referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las omisiones legislativas y destaca que, de conformidad con esa jurisprudencia, “no toda omisión legislativa deviene en inconstitucional”, por lo cual considera indispensable “precisar la naturaleza de la indagación preliminar en el nuevo marco procedimental”.

Con la anotada finalidad el interviniente apunta que, en el nuevo esquema procesal, el trabajo del fiscal durante la investigación es meramente preparatorio del juicio que eventualmente llegue a adelantarse y, por lo tanto, no es una pieza del proceso, de manera que no se arriba al juicio con un expediente oficial, sino que “... el fiscal arriba al juicio con los documentos que organizan su actividad, pero no tienen más peso

que los que tenga en su poder el defensor” y no se practican pruebas, salvo en algunos casos en que no se pueda esperar hasta el juicio, eventos en los cuales hay una audiencia presidida por un juez y la prueba no es practicada por el fiscal.

Tras citar jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el interviniente señala que la indagación preliminar no está sometida, sin más, al arbitrio del órgano investigador, pues “deben considerarse aspectos tales como la mutabilidad de ciertas evidencias probatorias, el consecuente aseguramiento de la prueba, los términos prescriptivos de la acción, entre otras circunstancias que de contera impiden lo que sugiere el actor: que dicho intervalo se prolongue indefinidamente en el tiempo”.

De otra parte, el representante del Ministerio del Interior y de Justicia indica que durante la investigación preliminar la garantía de los derechos fundamentales está a cargo del juez de control de garantías, quien ejerce control “sobre las pruebas recaudadas por la fiscalía en ciertas operaciones, las cuales sólo pueden realizarse en los casos y con las condiciones que señala la Constitución”.

Además, las pruebas recaudadas en esas operaciones “podrán ser refutadas por la defensa en la oportunidad correspondiente”, es decir, “en la misma audiencia de control de legalidad de estos procedimientos, cuando estos se hayan realizado una vez hecha la imputación”, previsión que resulta lógica “si se tiene en cuenta que precisamente, la etapa preliminar tiene como objeto verificar la existencia del hecho ilícito e individualizar al presunto autor del mismo”.

Agrega el interviniente que durante la etapa preprocesal no se practican realmente pruebas, salvo las anticipadas, sino que “se recaudan tanto por la Fiscalía como por el indiciado o imputado, elementos materiales probatorios, evidencia física e información, tales como las huellas, los rastros, las armas, los efectos provenientes del delito, y los mensajes de datos, entre otros”.

La investigación preliminar es, entonces, una etapa de búsqueda y construcción de los elementos probatorios “que serán eventualmente allegados al proceso para una controversia pública inter partes”, lo cual también se predica de la defensa, que puede “anticipar la ofensiva probatoria de la fiscalía y estructurar la argumentación

jurídica que asegure una defensa técnica en las etapas posteriores”.

Anota el interviniente que, en las anotadas condiciones, “habiéndose garantizado plenamente los derechos de los interesados en la investigación penal, se infiere que la omisión a la que alude el impugnante encuadra en los supuestos de constitucionalidad, hallándose por demás cobijada por los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que irradian la atribución de libertad de configuración legislativa”.

El representante del Ministerio del Interior y de Justicia concluye que “la omisión legislativa denunciada no representa menoscabo alguno de las garantías constitucionales al debido proceso y del principio de legalidad”, pues se trata de “una manifestación lógico jurídica de la nueva estructura procesal constitucional, en la cual el legislador ha revestido de plenas garantías a todas las partes involucradas en la investigación, incluso en la fase preprocesal de indagación preliminar”.

El ciudadano Mario Germán Iguarán Arana intervino en su calidad de Fiscal General de la Nación y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 175 de la Ley 906 de 2004 e inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 294.

En relación con el artículo 175 del Código de Procedimiento Penal el Fiscal estima que la Fiscalía fue despojada “de casi la totalidad de las facultades jurisdiccionales”, por lo cual, la etapa preprocesal de indagación es vista más como una preparación para el juicio oral, que como una etapa regida por la judicialización estricta desde la notitia criminis”.

Según el Fiscal General de la Nación la función investigativa y la función jurisdiccional están delimitadas, a fin de que “las personas que se ven sometidas a un proceso penal cuenten con un juzgador imparcial, ajeno al recaudo de elementos materiales probatorios, situación que le permite valorar desde una perspectiva descontaminada, cualquier situación puesta en su consideración”

Sostiene el Fiscal que el derecho de defensa del implicado se encuentra plenamente garantizado aún antes de la formulación de la imputación y “en la medida en que la Corte Constitucional en Sentencia C-799 de 2005 declaró exequible, de manera condicionada, el aparte pertinente del artículo 8 de la Ley 906 de 2004”.

Además, puntualiza que el esquema acusatorio busca que “de la eficacia investigativa se desprendan acciones procesales que eviten el desgaste estatal que implica el seguimiento de un juicio oral, cuando demostrado con suficiencia el probable compromiso penal, el encartado pueda optar por acogerse a mecanismos de terminación anticipada, a cambio de ventajas punitivas, o el Fiscal determine la posibilidad de aplicar eficazmente el principio de oportunidad, entre otros aspectos”.

Con fundamento en lo expuesto, el Fiscal General de la Nación asevera que no se presenta ninguna omisión legislativa que deba ser objeto de análisis y sugiere declarar la exequibilidad del artículo 175 del Código de Procedimiento Penal.

Respecto del artículo 294 de la Ley 906 de 2004 el Fiscal señala que el cargo esgrimido es insuficiente, pues “el actor restringe su análisis a situaciones propias del devenir procesal para casos concretos, lo que no corresponde dilucidar a la justicia constitucional”. Sin embargo, en la intervención se presentan algunas consideraciones para el caso de que la Corte no comparta el anterior planteamiento.

Asevera el Fiscal que no hay ausencia de regulación, pues el artículo 27 del Código de Procedimiento Penal establece que en el desarrollo de la investigación y en el proceso penal “los servidores públicos se ceñirán a criterios de necesidad, ponderación, legalidad y corrección en el comportamiento, para evitar excesos contrarios a la función pública, especialmente a la justicia”.

Precisa el Fiscal que, de conformidad con el artículo citado, el superior jerárquico del fiscal que deje vencer los términos procesales para formular preclusión o acusación ante el juez de conocimiento, deberá designar un nuevo fiscal, “obviamente, dentro de un tiempo prudencial”, por lo que no era indispensable que el legislador estableciera un término específico para esta clase de actuación administrativa, ya que “el simple sentido común indica que precisamente la decisión debe ser adoptada como consecuencia de una irregularidad que merece ser subsanada de manera inmediata en aras de propender por el buen funcionamiento de la administración de justicia”.

Finalmente, anota el Fiscal que eventualmente puede presentarse la hipotética situación planteada por el demandante, lo que conduciría a la existencia de otra

irregularidad “que debe ser puesta en conocimiento de las autoridades competentes”, pero que no es causa de una omisión legislativa contraria a la Carta, pues existen disposiciones aplicables y a partir de ellas cabe “exigir a los servidores públicos actuar dentro de tales parámetros, so pena de las medidas correccionales que el sistema jurídico contempla”.

4. Universidad Nacional de Colombia

En representación de la Universidad del Nacional de Colombia intervino el profesor Luis Eduardo Manrique Bernal, quien expresa que la demanda no plantea un cargo de inconstitucionalidad que se derive de la norma acusada, razón por la cual considera que la Corte debe declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo.

Para sustentar su solicitud el interviniente expresa que la demanda parte de un supuesto equivocado, por cuanto sí existe un término para que el Estado adelante la indagación por comportamientos potencialmente delictuales, cual es el de prescripción de la acción penal, cuya amplitud se explica por la obligación que tiene el Estado de no dejar en la impunidad ninguna conducta transgresora del ordenamiento punitivo.

Agrega que una situación diferente se presenta cuando, como consecuencia de la indagación, sea posible individualizar un posible indiciado, caso en el cual nace para él el derecho de defensa, el cual se protege no sólo mediante el señalamiento de un término, sino a través de la posibilidad de ejercer todos los medios de defensa, aspectos sobre los cuales la Corte se ha pronunciado en sentencias tales como la C-033 de 2003, la C-799 de 2005 y la C-025 de 2009.

Prosigue señalando que, aún si considera que el término es imprescindible para que el Estado efectúe imputación a una persona, la acusación no debió dirigirse contra el artículo 175, porque dicha norma se refiere a términos de una etapa diferente a la que señala el demandante, puesto que allí se regula la actuación posterior a la imputación.

En gracia de discusión, expresa, sobre la base de que la fijación del término para formular la imputación sea una obligación y no una posibilidad, serían otras las normas de las cuales cabría predicar la omisión, como el artículo 200, que impone a la Fiscalía la

obligación de realizar “indagación e investigación” y el artículo 212, “... que le impone al Fiscal la obligación de efectuar análisis de la actividad de la policía judicial en la indagación e investigación, para tomar las medidas del caso; una de las cuales podría ser la de establecer si existe indiciado individualizado e identificado, porque sólo a partir de allí cabría la posibilidad de fijar el inicio de un término y, por ende, el nacimiento del derecho pleno de defensa.”

I. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicitó a la Corte “inhibirse para pronunciarse de fondo sobre el artículo 175 y la expresión ‘en este evento el superior designará un nuevo fiscal’, ambos de la Ley 906 de 2004 ‘por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Penal’ por ineptitud sustantiva de la demanda”.

Se ocupa después la vista fiscal de determinar si al expedir las disposiciones demandadas el legislador incurrió en omisión legislativa de carácter relativo y con tal fin efectúa un repaso de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional cuando se trata de acusaciones referentes a la inactividad parcial del legislador.

Al finalizar el repaso jurisprudencial, el Procurador General de la Nación anota que el actor “no logra articular un verdadero cargo de inconstitucionalidad”, pues se limita a exponer un conjunto de consideraciones generales y ambiguas que no sirven de sustento a la realización del juicio de inconstitucionalidad.

En desarrollo de esta tesis el Jefe del Ministerio Público anota que el pretendido mandato imperativo “de establecer con precisión los términos de duración de las distintas etapas del procedimiento punitivo” en el cual el demandante funda su acusación no encuentra asidero en el artículo 29 ni en ningún otro mandato constitucional, “puesto que el Constituyente al señalar el marco de garantías que deben operar al interior de cualquier actuación estatal y, más aún, las relacionadas con el ejercicio del jus puniendi, no tuvo intención alguna de preestablecer términos procesales, sino que se limitó a fijar pautas para su posterior fijación por el Legislador ordinario en ejercicio autónomo de su

competencia, tal como en efecto lo hizo a través de las normas sub judge”.

Según el Ministerio Público, “el actor incumplió con la carga argumentativa de sustentar la relación sistemática y teleológica que debe existir entre el deber Superior que le impone al legislador la obligación expresa de regular un determinado asunto y la ausencia de normas jurídicas al respecto, de manera que se impone emitir un pronunciamiento inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda”.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de la referencia.

2. Consideraciones previas

2.1. En la presente oportunidad se han demandado los artículos 175 y 294 parcial de la Ley 906 de 2004, porque, en criterio del actor, en ambas disposiciones, el legislador incurrió en una omisión legislativa violatoria de la Constitución, en particular, de su artículo 29, debido a que dejó en la indeterminación temporal ciertas actuaciones de la Fiscalía dentro de los procesos penales.

Para el Ministerio Público y para varios de los intervinientes, la Corte debe emitir un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda atribuible al hecho de que el actor no satisface los presupuestos que, de acuerdo con la jurisprudencia, se requieren para presentar un cargo por omisión legislativa. En general se señala que la omisión que se pretende por el actor no se predicaría de la disposición acusada; que no se ha identificado la existencia de un deber constitucional de fijar un término preestablecido para la indagación y la investigación en el proceso acusatorio, y que la indefinición alegada no se presenta, por cuanto el límite de la indagación y la investigación coincide con el término de prescripción de la acción penal.

A continuación, la Corte se referirá a las anteriores consideraciones, separadamente, en relación con cada una de las disposiciones demandadas, previa una referencia general

al control de constitucionalidad sobre las omisiones legislativas.

2.2. Se ha puntualizado por la jurisprudencia constitucional que cuando se plantea una demanda de inconstitucionalidad que se fundamenta en una pretendida omisión legislativa, para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento de fondo es necesario que se trate de una omisión relativa, no absoluta, y que la demanda se dirija contra las normas de las cuales se extraiga en forma directa la materia que ha sido omitida por el legislador.

Por otra parte, la Corte también ha señalado que cuando se trate de una demanda por omisión legislativa, como presupuesto para el ejercicio del control de constitucionalidad, es necesario el cumplimiento de las siguientes condiciones: “(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.”¹

La Corte ha precisado que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada², y que “... la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso”.³ Sobre el particular, esta Corporación, de manera reiterada, ha señalado que “... 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 inexecutablez del precepto impugnado, razones que, además, deben guardar

correspondencia lógica con el texto acusado, de tal modo que le sean atribuibles directamente a éste”⁴. De este modo, ha dicho la Corte, “... 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).”⁵

En este contexto, es necesario tener en cuenta que la Corte ha afirmado que su atribución para integrar la unidad normativa, vinculando al proceso de inconstitucionalidad preceptos que no han sido materia de acusación, tiene un carácter excepcional y que para su ejercicio es indispensable la existencia de una demanda en forma, esto es, que la misma cumpla con los requisitos formales y sustanciales de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, tal y como éstos han sido consagrados en la ley (Art. 2° del Decreto 2067 de 1991) y precisados por la jurisprudencia constitucional. Ha dicho la Corporación que ello es así porque la unidad normativa “... 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.”⁶

Finalmente, la jurisprudencia constitucional también ha dejado en claro que cuando se pretenda la existencia de una omisión legislativa contraria a la Constitución deben satisfacerse los requisitos para que exista demanda en forma y sea posible que la Corte emita un pronunciamiento de fondo, lo cual implica, además de señalar en la demanda las normas que se acusan como inconstitucionales y las preceptivas superiores que se estiman violadas, que el actor formule por lo menos un cargo de inconstitucionalidad y éste se encuentre respaldado en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”.

2.3. A la luz de las anteriores consideraciones sobre la omisión legislativa, se refiere ahora la Corte al cargo presentado contra el artículo 175 de la Ley 906 de 2004.

Tal como se ha señalado por la Corte, en el ámbito del sistema penal desarrollado en 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"⁷. Es claro entonces, que la consecuencia de que el legislador no haya fijado de manera expresa un término para la actuación que se cumple por la fiscalía entre la notitia 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.

De este modo, 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. Así, desde la perspectiva de las víctimas, por ejemplo, cuando la investigación de una conducta delictiva en relación con la cual no existe identificación preliminar de los presuntos responsables, se ve sometida a un término preclusivo, podría argumentarse una afectación del derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, al paso, que, en un escenario distinto, podría plantearse que cuando, desde el principio, la investigación se dirige contra quien ha sido identificado como presunto responsable, someterlo a un trámite investigativo de duración no previamente establecida y que puede prolongarse durante todo el tiempo de prescripción de la acción penal, podría plantear un problema de proporcionalidad y razonabilidad, al someterlo a una carga excesiva.

Sobre este particular se pronunció la Corte en Sentencia C-412 de 1993, al fallar sobre una demanda contra el artículo 324 del Decreto 2700 de 19918, y encontró que, en el contexto de esa disposición, a la luz de los principios procesales que inspiraban el sistema entonces vigente, no cabía que la etapa de investigación preliminar,

careciese de término. En esa ocasión la Corte mostró las razones por las cuales, desde la perspectiva del sindicado y del derecho de defensa, resultaba desproporcionada la configuración de una etapa de investigación preliminar que podía prologarse de manera indefinida en el tiempo. Previamente, en Sentencia C-411 del mismo año, la Corte había llegado a la misma conclusión en relación con la duración de la etapa de instrucción.⁹

Esas consideraciones son las que se echan de menos en la demanda presentada en esta oportunidad. El actor se limita a señalar que conforme al artículo 29 de la Constitución, toda actuación penal debe tener un término preciso, pero no explica cómo se afecta el debido proceso, cuando en el nuevo proceso penal, no se fija una etapa de indagación previamente determinada en su dimensión temporal.

Así planteado el asunto resulta no sólo que el cargo es insuficiente, sino que, además, da lugar una 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.

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.

Por las anteriores consideraciones encuentra la Corte el cargo formulado contra el artículo 175 de la Ley 906 de 2004 está deficientemente estructurado, por cuanto no cumple los requisitos que la jurisprudencia ha establecido para la procedencia de una demanda por omisión legislativa. En consecuencia la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con esta disposición, por ineptitud sustantiva de la demanda.

2.4. En cuanto hace al cargo dirigido contra el artículo 294 de la Ley 906 de 2004, encuentra la Corte que la demanda sí satisface los requisitos de procedibilidad, razón por la cual se emitirá un pronunciamiento de fondo.

En efecto, para la Corte es claro que la acusación dirigida contra esa disposición se

orienta a mostrar la existencia de una omisión legislativa relativa, puesto que lo que se censura es, de manera específica, que al regular el modo como debe procederse en el evento en el que el fiscal a cargo incumpla con el plazo de que dispone para solicitar la preclusión o formular la acusación, la norma demandada omitió fijar un término para que el superior designe al funcionario que se hará cargo de la correspondiente decisión.

Algunos intervinientes han planteado una deficiencia del cargo por omisión legislativa, por cuanto no se habría acreditado la existencia de un deber constitucional conforme al cual el legislador encontrase unos términos preestablecidos, sino que, por el contrario, dentro de unos parámetros delineados por la Constitución, el legislador puede ejercer autónomamente su competencia para fijar los términos procesales.

Frente a esta consideración, estima la Corte que, en este caso concreto, del artículo 29 de la Constitución sí es posible derivar, como lo hace el actor, un mandato conforme al cual, en materia penal, y como parte del debido proceso, el legislador debe definir la duración de las distintas etapas del procedimiento, de acuerdo con la naturaleza de cada una de ellas. Así, si bien al legislador no se le imponen unos términos preestablecidos, sí resulta admisible la pretensión conforme a la cual, en relación con ciertas etapas del proceso penal, la fijación de un término resulta imperativa conforme a la Constitución, porque de lo contrario se afectaría el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas.

Lo que en este caso se plantea por el actor es que, al no haberse fijado un término para que el superior designe al fiscal que habrá de hacerse cargo de la decisión, se deja abierta la posibilidad de una dilación injustificada violatoria del debido proceso.

Es claro, entonces, que la omisión se predicaría de una disposición específica y que en relación con ella puede afirmarse la existencia de un deber constitucional, cuyo incumplimiento daría lugar a una omisión legislativa relativa.

De este modo, encuentra la Corte que, en relación con el artículo 294 de la Ley 906 de 2004, la demanda satisface los requisitos que la jurisprudencia ha identificado para la procedencia de un cargo por omisión legislativa relativa, y que, por consiguiente, cabe

un pronunciamiento de fondo.

3. Problema jurídico

A partir del contenido de la demanda y de las intervenciones presentadas, le corresponde dilucidar a la Corte si en el artículo 294 del Código de Procedimiento Penal, el legislador incurrió en una omisión legislativa contraria a la Constitución por no señalar un término para que, en el evento allí previsto, el superior designe un nuevo fiscal para que adopte la decisión que corresponda.

4. En el Artículo 294 de la Ley 906 de 2004 no se presenta una omisión legislativa contraria a la Constitución.

El sistema acusatorio se desenvuelve dentro de la pretensión de celeridad, razón por la cual, a partir de la imputación, se fijan unos términos precisos y perentorios. El artículo 294 se refiere al evento en el que se ha dejado vencer uno de tales términos, en detrimento de la celeridad del trámite y en contravía del derecho constitucional a un debido proceso sin dilaciones injustificadas. Para permitir que continúe el proceso y preservar, al mismo tiempo, el rigor de los términos, la ley contempla la separación del caso del fiscal que había venido actuando en el mismo, sujeto a la correspondiente investigación disciplinaria, la necesidad de remplazarlo y el nuevo término para proferir las decisiones.

En ese contexto, resulta contrario al propósito mismo del proceso en esta etapa, que exista una indeterminación que puede dar lugar, primero, a una demora en el informe que debe rendirse al superior, y segundo, a una dilación por cuenta de la oportunidad abierta que tiene el superior para designar el nuevo fiscal. Si bien se señala por los intervinientes que, en una lectura integral del código, es claro que ello debe ocurrir en un tiempo prudencial, eso, precisamente, pone el término a la disposición del funcionario, el cual, por distintas circunstancias, podría dilatar la designación, sin que exista un tiempo que marque un límite a esa indeterminación.

No obstante lo anterior, observa la Sala que la falta de señalamiento de un término para que se designe al nuevo fiscal, no es per se contraria a la Constitución, efecto que, a la luz de lo expuesto por el demandante, sólo se produciría debido a la dilación injustificada

en el correspondiente proceso penal atribuible a la tardanza en hacer el nombramiento. De este modo, si bien es cierto que en el artículo 294 de la Ley 906 de 2004 no se contempló un término preciso para que se designe al nuevo fiscal, ello no implica que el legislador haya incurrido en una omisión legislativa contraria a la Constitución, porque, como pasa a mostrarse, de una interpretación integral del ordenamiento procesal penal se desprende que la eventual demora en la designación del nuevo fiscal no tiene efecto dilatorio sobre el proceso penal.

En efecto, la previsión del artículo 294 de la Ley 906 de 2004 se inscribe en el contexto del nuevo proceso penal, orientado por el principio de celeridad, de manera que si, a partir de la imputación, se dejan vencer los términos en detrimento de la celeridad, se contempla la separación del caso del fiscal que ha venido actuando en el mismo, sujeto a la correspondiente investigación disciplinaria, la necesidad de reemplazarlo y el nuevo término para proferir las decisiones. Para la Corte no se configura en este caso una omisión legislativa relativa contraria a la Constitución, atribuible a la ausencia de señalamiento de un término para que el superior designe un nuevo fiscal, porque la eventual demora en hacerlo no afecta los términos legalmente previstos para la correspondiente etapa procesal, puesto que, a partir de una consideración integral del artículo demandado, en concordancia con otras disposiciones del mismo estatuto procesal penal, es posible señalar que el tiempo para proferir la decisión se debe contabilizar desde la designación del nuevo fiscal, la cual debe producirse de inmediato, razón por la cual dicho término, en realidad, debe contarse a partir del momento en el que se venció el previsto en el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, interpretación que, en los casos en los que el imputado se encuentre privado de la libertad, tiene confirmación expresa en el texto del artículo 317 del mismo ordenamiento, conforme al cual se producirá la libertad del imputado cuando transcurridos 60 días contados a partir de la fecha de la formulación de la imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, con la advertencia, en la misma disposición, de que dichos términos deben contabilizarse de manera ininterrumpida. De este modo, la mora en la designación del nuevo fiscal no afecta al imputado y no habría lugar a una dilación injustificada del proceso.

Por las anteriores consideraciones se declarará la exequibilidad del artículo 294 de la Ley 906 de 2004, frente al cargo estudiado.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero. INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD, por el cargo estudiado, del artículo 294 de la Ley 906 de 2004.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente en comisión.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. las Sentencias C-543 de 1996, C-427de 2000 y C-1549 de 2000, entre otras.

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

3 Sentencia C-311 de 2003.

4 Sentencia C-986 de 1999.

5 Sentencia C-185 de 2002.

6 Sentencia C-543 de 1996

7 Sentencia C-025 de 2009

8 El texto del artículo demandado era el siguiente: "ARTICULO 324. Duración de

la investigación previa. La investigación previa se desarrollará mientras no exista prueba para dictar resolución inhibitoria o mérito para vincular en calidad de parte al imputado. En este último caso se dictará resolución de apertura de instrucción.”

9 En esa sentencia la Corte resolvió: “SÉPTIMO. Declárase inexecutable el artículo 329 del Decreto 2700 de 1991, en razón de las consideraciones antes expuestas, en el aparte acusado, que textualmente dice: ‘La instrucción podrá realizarse mientras no prescriba la acción penal’.”