

DURACION DE LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA PENAL-Término máximo de la fiscalía para la formulación de la imputación o el archivo de la indagación

TERMINOS ESTABLECIDOS PARA FORMULAR IMPUTACION U ORDENAR MOTIVADAMENTE EL ARCHIVO DE LA INDAGACION PENAL-No desconocen los principios de dignidad humana e igualdad, ni los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, ni las funciones y atribuciones de la Fiscalía General de la Nación

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional/TERMINOS ESTABLECIDOS PARA FORMULAR LA IMPUTACION U ORDENAR MOTIVADAMENTE EL ARCHIVO DE LA INDAGACION PENAL-No se configura la cosa juzgada constitucional

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el fenómeno de la cosa juzgada material se presenta "(...) cuando después de proferido un fallo de constitucionalidad respecto de una norma determinada, la Corte debe estudiar otra disposición distinta que sea: (i) idéntica en su tenor a aquella sobre la cual recayó el pronunciamiento anterior, o (ii) no literalmente idéntica, pero con un contenido normativo igual al de la otra norma examinada." De este modo, en la medida en que este fenómeno se presenta cuando existe una coincidencia entre los contenidos normativos de la disposición demandada y los de otra cuya constitucionalidad fue evaluada en un fallo anterior, en esta oportunidad la Corte no puede estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1033 de 2006, en cuanto no se presenta tal eventualidad. En otras palabras, no se perfecciona la cosa juzgada, por cuanto la disposición previamente declarada inexecutable tiene un contenido diverso del analizado en esta oportunidad.

NORMA SOBRE TERMINOS PARA FORMULAR IMPUTACION U ORDENAR MOTIVADAMENTE EL ARCHIVO DE INDAGACION PENAL-Juicio de constitucionalidad/JUICIO DE COMPATIBILIDAD NORMATIVA/CRITERIOS DE INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Alcance/JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Labor interpretativa/CORTE CONSTITUCIONAL-Labor hermenéutica/INTERPRETACION CONSTITUCIONAL-Criterios/INTERPRETACION TEXTUAL-Aplicación/INTERPRETACION FINALISTICA Y TELEOLOGICA-Aplicación/INTERPRETACION CONTEXTUAL Y SISTEMATICA-Aplicación

DOCTRINA DEL DERECHO VIVIENTE-Alcance

ARCHIVO AUTOMATICO DE INDAGACION PRELIMINAR-Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

PLAZO EN ETAPA DE INDAGACION PRELIMINAR EN PROCESO PENAL-Jurisprudencia constitucional

LIMITES TEMPORALES ESTABLECIDOS PARA FORMULAR IMPUTACION U ORDENAR MOTIVADAMENTE EL ARCHIVO DE INDAGACION PENAL-No suprimen las facultades y funciones investigativas de la Fiscalía General de la Nación/TERMINOS ESTABLECIDOS PARA FORMULAR IMPUTACION U ORDENAR MOTIVADAMENTE EL ARCHIVO DE INDAGACION PENAL-Responden a criterios de razonabilidad y se enmarcan dentro de la libertad de configuración legislativa

El establecimiento de límites temporales a esta fase del procedimiento penal no suprime las facultades y funciones investigativas de la Fiscalía General de la Nación, sino que, por el contrario, la impulsa a desarrollarlas diligente y eficazmente; tampoco afecta los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, porque obliga a las instancias judiciales a materializar sus derechos en términos cortos y precisos. Y aunque eventualmente el vencimiento del plazo puede dar lugar al archivo de las diligencias, tal decisión debe ser motivada a partir de los supuestos previstos en el artículo 79 del CPP, y se puede disponer la reapertura del caso cuando exista mérito para ello. En segundo lugar, los términos de dos, tres y cinco años previstos en la disposición acusada, responden a criterios de razonabilidad y se enmarcan dentro de la libertad de configuración legislativa.

Referencia: expediente D-9067

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo único del artículo 49 de la Ley 1453 de 2011, modificadorio del artículo 175 de la Ley 906 de 2004.

Actor:

Arturo Daniel López Coba

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de inconstitucionalidad

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Arturo Daniel López Coba demandó el parágrafo único del artículo 49 de la Ley 1453 de 2011, modificadorio del artículo 175 de la Ley 906 de 2004.

1. Disposición demandada

A continuación se transcribe el texto del precepto demandado y se subrayan los apartes acusados:

Ley 1453 de 2011

(junio 24)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad

(...)

CAPÍTULO II

MEDIDAS DE PROCEDIMIENTO PENAL PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA.

(...)

ARTÍCULO 49. El artículo 175 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 175. Duración de los procedimientos. El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código.

El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando se trate de delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados.

La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.

La audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.

PARÁGRAFO. La Fiscalía tendrá un término máximo de dos años contados a partir de la recepción de la noticia criminis para formular imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación. Este término máximo será de tres años cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados. Cuando se trate de investigaciones por delitos que sean de competencia de los jueces penales del circuito especializado el término máximo será de cinco años.

1. Cargos formulados

El accionante afirma que la disposición acusada debe ser declarada inexecutable, por vulnerar un conjunto de principios, derechos y reglas de orden constitucional, contenidos en el Preámbulo y en los artículos 1, 13, 29 y 250 de la Carta Política, tal como se explica a continuación:

1. Principio de dignidad humana

La imposición de límites temporales a la fase de indagación preliminar desconoce la dignidad humana de las víctimas de los delitos, al ordenar la cesación de la actividad investigativa del Estado por el mero transcurrir de plazos especialmente cortos y, por esta vía, impedir su participación dentro del proceso penal y la satisfacción de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

1. Principio de igualdad

La norma demandada genera un desequilibrio irrazonable entre las víctimas de los delitos, por un lado, y los investigados y posibles responsables de su comisión, por otro, por las siguientes razones:

* El breve término en el que debe ser adelantada la indagación preliminar introduce una barrera temporal a la investigación y a la sanción de los delitos, lesionando directamente los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, en beneficio exclusivo de los investigados.

* Dado que con el archivo de la indagación concluye el procedimiento penal, se cierra la posibilidad de iniciar la fase de investigación propiamente dicha y la etapa del juicio, impidiendo a las víctimas participar en el mismo.

* En la medida en que las víctimas de los delitos se encuentran de hecho en una situación de desventaja frente a sus agresores, normativamente deberían tener una protección especial durante el procedimiento penal. Sin embargo, la disposición acusada no solo no contempla esta salvaguardia, sino que, además, profundiza el desequilibrio fáctico entre ambos sujetos.

Esta desigualdad carece de todo principio de razonabilidad, por lo que no supera el test de igualdad. En efecto, la finalidad del trato diferenciado, que en este caso es la descongestión del sistema de justicia y el beneficio del investigado, es incompatible con los derechos de las víctimas y, por consiguiente, ilegítima, injusta e inconstitucional. Esa diferencia de trato también es desproporcionada pues, con el propósito de favorecer a los posibles responsables de los delitos y de agilizar los procesos penales, termina por implantar obstáculos infranqueables a la función sancionatoria del Estado, y por privar a las víctimas de sus derechos básicos.

Por estas razones el precepto demandado quebranta el artículo 13 de la Carta Política.

1. Derecho al debido proceso

El establecimiento de un plazo a todas luces insuficiente para adelantar la indagación preliminar, y tras el cual se debe archivar el caso, desconoce los elementos constitutivos del derecho al debido proceso, así:

- * Crea un desequilibrio procesal en favor del investigado, al cercenar indebidamente la función investigativa de los delitos e imposibilitar su correspondiente sanción.
- * Impide a las víctimas participar activamente en el proceso penal a través de la presentación e impugnación de pruebas, la oposición a las decisiones de fiscales y jueces, la intervención en las audiencias preparatorias, de formulación de imputación, acusación o preclusión, la solicitud de medidas de aseguramiento, de protección o cautelares, entre muchos otros actos procesales.
- * Distorsiona la presunción de inocencia, en cuanto se establecen barreras temporales insuperables para desvirtuarla.

* Desconoce las formas propias de cada juicio, pues al ordenar el archivo del caso tras el vencimiento del plazo, impide el inicio del proceso penal.

1. Acceso a la administración de justicia

La medida contenida en la disposición demandada imposibilita el acceso a la administración de justicia, del siguiente modo:

* Su efecto práctico es la recompensa a la inoperancia judicial, puesto que obliga a archivar los casos en las hipótesis en las que no se ha obtenido el material probatorio necesario para la acusación, incluso por negligencia de los fiscales.

* Dado el alto nivel de congestión en la Fiscalía General de la Nación, desestimula que las personas acudan a la administración de justicia, pues de antemano las víctimas de los delitos pueden prever que sus solicitudes serán archivadas en un breve lapso de tiempo.

* Establece una carga probatoria irrazonable en cabeza de las víctimas, pues ahora son ellas las que deben sustituir a la Fiscalía General de la Nación en su labor investigativa, teniendo en cuenta el alto nivel de congestión en esa institución, así como los breves plazos procesales.

* Bloquea la posibilidad de que el material probatorio obtenido por las víctimas sea allegado y procesado por el sistema de administración de justicia.

Por estas razones, la disposición demanda vulnera el artículo 29 de la Constitución Política.

1. Reducción del término legal de prescripción

El precepto acusado reduce de manera injustificada el término de prescripción previsto en el artículo 83 del Código Penal, y que a juicio de la propia Corte Constitucional, constituye el límite temporal de la etapa de investigación preliminar. Pasando por alto la racionalidad subyacente a este sistema de prescripción, en la práctica la norma reduce drásticamente estos plazos, en perjuicio de las víctimas y de la función sancionatoria del Estado.

Esta reducción impide el acceso a la administración de justicia por parte de las víctimas, en franca violación de los artículos 1 y 29 del texto constitucional.

1. Desconocimiento de las funciones y atribuciones de la Fiscalía General de la Nación

Finalmente, la norma termina por entorpecer y suprimir de manera injustificada el ejercicio de las funciones y atribuciones constitucionales del órgano encargado de investigar los delitos y ejercer la acción penal. Por esta vía se hace nugatoria la función sancionatoria y represiva del Estado, necesaria para asegurar la vigencia de los principios y derechos constitucionales.

Esta limitación vulnera el artículo 250 de la Carta Política.

1. Solicitud

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el peticionario solicita la declaratoria de inexequibilidad del párrafo único del artículo 49 de la Ley 1453 de 2011.

1. Admisión de la demanda

Mediante Auto del 4 de mayo de 2012 se adoptaron las siguientes decisiones:

* Admitir la demanda.

* Correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación, para la presentación del correspondiente concepto.

* Fijar en lista la disposición acusada para las respectivas intervenciones ciudadanas.

* Comunicar la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Defensoría del Pueblo y a la Fiscalía General de la Nación.

* Invitar a los decanos de las facultes de derecho de las universidades Pontificia Bolivariana de Medellín, de Antioquia, EAFIT, y Libre Seccional Bogotá, los colegios de jueces y fiscales de Antioquia y Risaralda, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la Academia Colombia de Jurisprudencia, para que emitan concepto técnico sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

1. Intervenciones

1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Mediante escrito presentado a esta Corporación el día 25 de mayo de 2012, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda y, en subsidio, que declare la constitucionalidad de la disposición acusada.

En primer lugar, afirma que por la falta de correspondencia entre el contenido de la

disposición acusada y los cargos formulados en la demanda, debe proferirse un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda. A su juicio, el accionante supone erróneamente que la norma autoriza a la Fiscalía General de la Nación a no investigar las conductas constitutivas de delitos, cuando únicamente fija unos plazos para la indagación preliminar; además, el actor pasa por alto la exigencia de motivación de la decisión de archivo, y asume equivocadamente que este acto absuelve de manera definitiva al investigado, cuando en realidad la decisión no se refiere a la responsabilidad del investigado, no hace tránsito a cosa juzgada y puede decidirse la reapertura del caso cuando aparezcan nuevos elementos probatorios.

Se concluye entonces que como los reproches de inconstitucionalidad son inconsistentes con el contenido de la disposición acusada, los cargos no cumplen con la carga de certeza, imprescindible para un pronunciamiento de fondo.

De manera subsidiaria, el interviniente solicita la declaratoria de constitucionalidad de la disposición, con fundamento en los siguientes argumentos:

* Primero, porque los plazos procesales, antes que cercenar los valores, principios y derechos constitucionales, aseguran la vigencia del derecho sustancial. La razón de ello es que imponen a los operadores jurídicos la obligación de decidir y resolver las controversias dentro de un lapso temporal fijo y determinado, y por esta vía impiden que se dilate indefinidamente la resolución de los casos puestos a consideración de la administración de justicia.

* El legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración normativa para definir la estructura y el funcionamiento de los procesos judiciales. Esta cláusula general de competencia comprende, entre otros aspectos, la facultad para determinar la naturaleza de las actuaciones judiciales, implantar o eliminar algunas de sus etapas, imponer cargas procesales específicas, o establecer los plazos de cada una de sus fases.

Aunque esta libertad de configuración se encuentra restringida por los principios y derechos

constitucionales, en la hipótesis puesta a consideración de la Corte no se transgreden estos límites, toda vez que la fijación de los plazos responde a criterios de racionalidad y ponderación.

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Mediante escrito presentado a esta Corporación el día 29 de mayo de 2012, el Ministerio de Justicia y del Derecho solicita la declaratoria de constitucionalidad de la disposición impugnada, con fundamento en los siguientes argumentos:

* A la luz de los principios y derechos constitucionales, y en particular del derecho al debido proceso, los procesos judiciales deben estar sometidos a plazos determinados, tal como se ha señalado expresamente en las sentencias C-412 de 19931 y C-036 de 20032 de la Corte Constitucional. En la primera de ellas se declaró la inconstitucionalidad del artículo 324 del antiguo régimen procesal penal (Decreto 2700 de 1991), por no someter la investigación previa a un plazo fijo y, por esta vía, permitir su dilación indefinida; en un sentido semejante, en la Sentencia C-036 de 2000 se declaró la inexecutable del Artículo 150 de la Ley 734 de 2002, por no establecer un término a la indagación preliminar en los procesos disciplinarios.

* La disposición responde a la libertad de configuración legislativa en cabeza del Congreso de la República, órgano que tiene la facultad para definir de manera autónoma la estructura de los procesos judiciales y, en particular, la de los procesos penales.

* El que la indagación preliminar se encuentre sometida a un plazo prudencial no solo no lesiona, sino que, por el contrario, asegura los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. En efecto, esta determinación impide la prolongación indefinida e injustificada de los procesos penales, que termina por afectar los propios derechos e

intereses de las víctimas.

1. Universidad Pontificia Bolivariana

Mediante escrito presentado a esta Corporación el 18 de junio de 2012, la Universidad Pontificia Bolivariana solicita la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada a partir de los siguientes argumentos:

* Por su propia naturaleza, los procesos judiciales están sometidos a plazos, pues de este modo satisfacen el derecho sustancial. Por este motivo, los límites temporales, antes que una barrera a la justicia, sirven para efectivizar y materializar los derechos de las personas, incluidos los de las víctimas de los delitos.

* El legislador cuenta con un amplio margen de configuración para definir la estructura del proceso penal y, en particular, para fijar los plazos de cada una de sus etapas.

* El archivo que según la disposición acusada puede producirse tras el vencimiento del plazo, no obstaculiza la investigación y sanción de los delitos. A la luz de los lineamientos vertidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1154 de 20053, este acto no tiene efectos de cosa juzgada y, por el contrario, es posible reiniciar la investigación por iniciativa de la propia Fiscalía, o por solicitud de las víctimas. Adicionalmente, esta decisión debe ser motivada, puesta en conocimiento de la víctima y del Ministerio Público y, por lo mismo, es susceptible de ser controvertida.

* El precepto no modifica ni reduce el término fijado por la ley sustancial para la prescripción de los delitos. La razón de ello es que se trata de dos categorías conceptuales distintas, autónomas e independientes, con efectos jurídicos sustancialmente diferentes: el archivo únicamente implica la finalización del procedimiento concreto en el que se dejaron vencer los

términos, pero sin perjuicio de la facultad investigativa y represora del Estado, que estará vigente hasta tanto no se produzca la prescripción; por el contrario, esta última hace cesar definitivamente la facultad represiva del Estado respecto de la conducta investigada. Esto significa que el demandante confunde dos fenómenos distintos, atribuyéndole al primero los efectos de este último.

* El test de proporcionalidad demuestra que se trata de una medida razonable y proporcionada, por articular adecuadamente los distintos valores, principios y derechos constitucionales. Esto es así porque la norma persigue la eficacia del proceso penal y la persecución punitiva, pero sin limitar, cercenar o desconocer la facultad para investigar, perseguir y sancionar los delitos, ni los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.

1. Defensoría del Pueblo

Mediante escrito presentado el día 20 de junio de 2012, la Defensoría del Pueblo solicita a esta Corporación que declare la constitucionalidad del precepto demandado.

De manera preliminar, la Defensoría afirma que en este caso cabe un pronunciamiento de fondo, porque, pese a la existencia de un previo pronunciamiento sobre la materia, no se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada. En ese sentido advierte que aunque la Sentencia C-1033 de 20064 declaró la inexecutable del precepto que reducía los términos de prescripción y caducidad de la acción penal (incisos 1 y 2 de la Ley 904 de 2004), existen diferencias sustanciales en el contenido de las disposiciones analizadas en aquella oportunidad, y la que ahora ha sido demandada. En efecto, la disposición acusada en el presente caso fija un plazo para la indagación, transcurrido el cual se debe proceder al archivo cuando no existan elementos de juicio para formular la respectiva imputación; este archivo no supone en ningún caso un juicio de responsabilidad sobre la conducta del indiciado. Añade que las disposiciones declaradas inexecutables en el fallo referido, establecían términos cuyo vencimiento implicaba la prescripción de la acción penal, con una incidencia directa, concreta y específica en la responsabilidad penal de los imputados y

acusados. En definitiva, no existe una coincidencia material entre los mandatos declarados inconstitucionales anteriormente por la Corte, y los ahora acusados, por lo que no hay lugar a estarse a lo resuelto en aquel fallo.

Con respecto a la constitucionalidad del precepto demandado, la Defensoría presenta los siguientes argumentos:

* A pesar de que la norma establece un término para la fase de indagación preliminar, su finalización a través del archivo no implica una renuncia a la acción penal, ni un juicio absolutorio sobre la conducta del indiciado. Prueba de ello es que el propio Código de Procedimiento Penal ordena expresamente la reanudación de la indagación, cuando surgen nuevos elementos probatorios que permiten inferir la existencia de un delito (art. 79 del C.P.P.), y que incluso pueden ser aportados por las propias víctimas.

Esto significa que la apreciación del demandante sobre la vulneración de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, se sustenta en una comprensión inadecuada de la disposición acusada y del contexto normativo en el que se inscribe, como quiera que supone erróneamente que el archivo implica la renuncia a la acción penal y a la función investigativa y acusatoria de la Fiscalía General de la Nación.

* El establecimiento de un plazo para la etapa de la indagación preliminar es consecuente con el sistema acusatorio, en el cual se confiere al órgano investigador “la capacidad de ejercer sus competencias con criterios de racionalidad, a fin de maximizar la eficacia en el ejercicio de las atribuciones que la confiere la ley”.

* El legislador tiene la competencia para definir la política criminal del Estado y por tanto, establecer los procedimientos judiciales correspondientes y sus condiciones de tiempo, modo y lugar.

1. Concepto del Procurador General de la Nación

Mediante escrito presentado a esta Corporación el 20 de junio de 2012, la Procuraduría General de la Nación solicita un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda.

A su juicio, los cargos no cumplen con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, en cuanto las razones que aduce el actor son “confusas y equivocadas, algunas de ellas ajenas al mandato de la Carta, y en todo caso, insuficientes para activar la jurisdicción constitucional, ya que no muestra un contraste directo y objetivo entre las normas demandadas y las normas constitucionales invocadas”. Esta insuficiencia se materializa así:

* El demandante supone equivocadamente que el legislador carece de la potestad para fijar límites temporales a las distintas etapas del procedimiento penal. No obstante, el establecimiento de plazos garantiza el derecho de acceso a la justicia, para que sea administrada de forma eficiente y rápida dentro de términos razonables; por el contrario, la justicia tardía es en últimas la negación de la justicia.

* La delimitación temporal controvertida no instrumentaliza ni discrimina a las víctimas y por el contrario, insta y compele a las agencias investigadoras a actuar diligentemente, en beneficio de aquellas.

* En estricto sentido, el archivo motivado de una investigación no puede perjudicar a ninguna víctima pues, justamente, esta decisión se adopta cuando se evidencia que no se cometió un delito y que, por tanto, no hay víctimas de un hecho punible inexistente.

* A la luz de la preceptiva constitucional y legal y de su entendimiento por la propia Corte Constitucional, la decisión de archivo carece de naturaleza judicial y de efectos de cosa juzgada absoluta; por tal motivo, cuando con posterioridad al archivo aparecen nuevos elementos probatorios, es posible reabrir el caso.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4º del Artículo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto demandado, ya que se trata de una disposición contenida en una ley.

1. Cuestiones a resolver

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, esta Corporación debe resolver tres cuestiones:

En primer lugar, atendiendo a la solicitud de la Defensoría del Pueblo, se debe establecer si se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por cuanto en la Sentencia C-1033 de 2006 la Corte se pronunció sobre la inconstitucionalidad del Artículo 531 de la Ley 904 de 2004, que redujo los términos de prescripción y caducidad de las acciones ocurridas antes de la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal⁵.

En segundo lugar, debe determinarse si hay lugar a un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, toda vez que, tanto el Instituto Colombiano de Derecho Procesal como la Procuraduría General de la Nación, adujeron la incongruencia entre el contenido de la disposición impugnada y los cargos formulados el accionante, así como la falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los mismos.

Finalmente, en caso de concluirse que es procedente un fallo de fondo, debe analizarse si el precepto demandado es contrario a la Constitución, por resultar incompatible con la dignidad humana, con los derechos al debido proceso y de acceso a la justicia de las víctimas, y con el rol y las funciones de la Fiscalía General de la Nación.

A continuación se abordarán los asuntos planteados.

1. Sobre la cosa juzgada constitucional

Según la Defensoría del Pueblo, la Sentencia C-1033 de 2006⁶, que declaró la inexecutable del Artículo 531 de la Ley 904 de 2004, y cuyo contenido es parcialmente coincidente con el del precepto ahora demandando, hace imperativa la evaluación sobre la posible ocurrencia del fenómeno de la cosa juzgada.

En el fallo aludido esta Corporación declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 531 de la Ley 906 de 2004, que redujo los términos de prescripción y caducidad respecto de las conductas punibles ejecutadas antes de la entrada en vigencia de dicha ley, y que sometió las indagaciones preliminares a un período de prescripción de cuatro años desde la comisión de la conducta⁷. Advierte la Corte que el interrogante que plantea la Defensoría del Pueblo se orientaría a establecer la eventual configuración del fenómeno de la cosa juzgada material, como quiera que, no obstante que se está ante disposiciones jurídicas diferentes, sería posible, sin embargo, que se presente identidad en torno a determinados contenidos normativos.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el fenómeno de la cosa juzgada material se presenta "(...) cuando después de proferido un fallo de constitucionalidad respecto de una norma determinada, la Corte debe estudiar otra disposición distinta que sea: (i) idéntica en su tenor a aquella sobre la cual recayó el pronunciamiento anterior, o (ii) no literalmente idéntica, pero con un contenido normativo igual al de la otra norma examinada."⁸ De este modo, en la medida en que este fenómeno se presenta cuando existe una coincidencia entre los contenidos normativos de la disposición demandada y los de otra cuya constitucionalidad fue evaluada en un fallo anterior, en esta oportunidad la Corte no puede estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1033 de 2006, en cuanto no se presenta tal eventualidad. En otras palabras, no se perfecciona la cosa juzgada, por cuanto la disposición previamente declarada inexecutable tiene un contenido diverso del analizado en esta oportunidad.

En efecto, los preceptos tienen un ámbito de aplicación y unos efectos sustancialmente distintos, tal como se muestra a continuación.

En primer lugar, mientras el Artículo 531 del C.P.P. se refería a las acciones realizadas y

ocurridas antes de la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004, el precepto demandado versa sobre las que dan lugar a las indagaciones preliminares que inician a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1453 de 2011. Como puede observarse, no existe ninguna coincidencia en los supuestos fácticos de aplicación.

En segundo lugar, se regulan fenómenos sustancialmente distintos. Así, mientras en el primer caso se establecen plazos de prescripción⁹, en el otro se fija un término para adelantar la etapa de indagación preliminar, tras la cual se debe proceder a la formulación de cargos o al archivo de las diligencias¹⁰. Como la figura del archivo tiene una naturaleza, un fundamento material y unos efectos jurídicos diversos a los de la prescripción, es evidente la inexistencia del fenómeno anotado¹¹.

De este modo, en esta oportunidad no hay lugar a estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1033 de 2006¹², por medio de la cual se declaró la inexecutable del artículo 531 de la Ley 906 de 2004, sin perjuicio de que, como el actor entiende que de la disposición ahora acusada se desprende un efecto sobre los términos de prescripción de la acción penal, las reglas jurisprudenciales establecidas en el fallo referido puedan ser aplicadas como precedente relevante en este caso.

1. Sobre la solicitud de fallo inhibitorio

En atención a que tanto el Instituto Colombiano de Derecho Procesal como la Procuraduría General de la Nación afirman que como los cargos formulados en la demanda no corresponden con el contenido del precepto impugnado, se presenta una ineptitud sustantiva de la demanda que impide un pronunciamiento de fondo, esta Corporación debe definir si hay lugar a un fallo inhibitorio.

La Corte encuentra que el examen de la disposición demandada da lugar a una duda hermenéutica razonable, pues existen diferentes lecturas plausibles de la misma, así:

Por un lado, puede entenderse, como lo hace el accionante, que la norma establece un plazo para la fase de indagación preliminar del procedimiento penal, tras el cual debe procederse al archivo de las diligencias si no existen méritos para la formulación de la imputación. Sin

embargo, también puede entenderse que el señalamiento del plazo no es una causal autónoma de archivo, sino que esa previsión tiene otros efectos, así: (i) primero, apremia al órgano investigador para que adelante sus indagaciones y pesquisas dentro de este lapso temporal; (ii) segundo, radica en cabeza del fiscal el deber de efectuar una evaluación integral del caso, para adoptar una decisión de conformidad con las reglas previstas en la legislación penal; (iii) finalmente, lo habilita a archivar los casos cuando considere que, a partir de material probatorio allegado al proceso, no se desprenden motivos o circunstancias fácticas que permitan la caracterización como delito de los hechos alegados en la noticia criminis, o indiquen su posible existencia como tal.

En este contexto, esta Corporación debe resolver los siguientes asuntos:

En primer lugar, se debe establecer si en el marco de los procesos de inconstitucionalidad abstracta, este tribunal tiene la facultad para pronunciarse sobre el sentido y alcance de las disposiciones legales cuya aplicación corresponde a otros operadores jurídicos. A partir de la respuesta a este problema jurídico, se definirá si en esta oportunidad la Corte puede resolver las dudas interpretativas que plantea el precepto demandado.

En caso afirmativo, debe establecer si el párrafo del artículo 49 de la Ley 1453 de 2011, efectivamente, obliga a la Fiscalía a archivar automáticamente las indagaciones, cuando transcurrido el plazo allí previsto, no se encuentran suficientes elementos para formular la respectiva imputación, y si tal decisión tiene carácter definitivo.

Finalmente, dado que algunos de los reproches de inconstitucionalidad planteados por el accionante subsisten, aunque se acoja una interpretación distinta a la asumida en la demanda, se debe definir si la Corte puede proferir un pronunciamiento de fondo, cuando los cargos formulados se sustentan en una comprensión errónea de la disposición impugnada, pero son predicables de la alternativa hermenéutica admisible.

1. La facultad de la Corte Constitucional para interpretar disposiciones cuya aplicación corresponde a otros operadores jurídicos, en el marco de los procesos de constitucionalidad abstracta. El caso del párrafo del artículo 49 de la Ley 1453 de 2011

Dado que existen varias alternativas interpretativas de la disposición demandada, y como quiera que su aplicación corresponde a otros operadores jurídicos -los miembros de la Fiscalía General de la Nación, y secundariamente la jurisdicción penal, especialmente los jueces de garantías penales-, la Corte se pregunta si, como presupuesto para adelantar el juicio de constitucionalidad que le ha sido planteado, puede pronunciarse sobre el sentido y alcance de los preceptos acusados.

Este problema jurídico ha sido abordado por este tribunal en múltiples oportunidades, afirmando y reiterando de manera pacífica y uniforme las siguientes directrices:

* En principio, el juicio de constitucionalidad se circunscribe a determinar la compatibilidad de la disposición demandada con las normas de rango constitucional, y no se extiende a la definición de su contenido y alcance¹³. Esta limitación se explica por la naturaleza y alcance del control abstracto, dirigido únicamente a definir la validez del ordenamiento jurídico infraconstitucional. De igual modo, se explica por la separación de jurisdicciones y por la autonomía funcional de los jueces, en virtud de la cual son los operadores jurídicos ordinarios encargados de la aplicación de las normas jurídicas, los llamados a ejercer esta labor interpretativa.

* En hipótesis excepcionales, el juicio de compatibilidad normativa comprende la definición previa del contenido de la disposición controvertida, cuando la definición hermenéutica tiene una evidente e indiscutible trascendencia constitucional, y cuando de esta determinación dependen los resultados del examen de compatibilidad normativa¹⁴.

* La procedencia de esta labor interpretativa, previa al juicio de constitucionalidad, exige la concurrencia de las siguientes circunstancias:

i. La presencia de una duda hermenéutica razonable, es decir, cuando una misma disposición admite distintas interpretaciones plausibles, por existir algún tipo de indeterminación, bien sea de tipo lingüístico (semántico¹⁵ o sintáctico¹⁶), de tipo lógico (por

una contradicción¹⁷, un vacío¹⁸, o una redundancia¹⁹), o de tipo pragmático²⁰.

i. La trascendencia o relevancia de la definición hermenéutica, bien sea porque de ello depende el juicio de constitucionalidad, o porque una o más de las interpretaciones posibles es contraria a la Constitución Política.

* En estas hipótesis excepcionales, la labor de la Corte debe estar encaminada a hacer explícitos los sentidos posibles de la disposición cuestionada, y a determinar los que son contrarios al texto constitucional²¹.

* Así, la labor interpretativa de la disposición objeto del control abstracto se encuentra comprendida dentro de las facultades de la Corte, de un lado, porque resulta materialmente imposible establecer la compatibilidad entre una disposición legal y las normas de rango constitucional, si previamente no se define el sentido y el alcance de aquella. De otro lado, como los operadores jurídicos ordinarios se encuentran sometidos a la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico, la aplicación de la normativa legal supone su interpretación conforme a la Carta Política. Y finalmente, en estos casos la Corte no desborda sus competencias, pues en realidad se realiza una confrontación entre la norma suprema, y uno de los contenidos posibles de la disposición sometida a examen²².

En definitiva, son los operadores jurídicos los llamados a interpretar el derecho ordinario cuando su aplicación envuelve dudas hermenéuticas, y solo de manera excepcional la propia Corte emprende esta labor en el marco del control abstracto, cuando las disposiciones acusadas tienen una indeterminación que exige su interpretación a la luz de la Constitución.

De acuerdo con esto, en este caso particular la Corte debe discernir el sentido del párrafo del Artículo 49 de la Ley 1453 de 2011, debido, en primer lugar, a la presencia de una duda interpretativa razonable, en cuanto a si el vencimiento del plazo allí previsto se concibe como una nueva causal autónoma de archivo; y en segundo lugar, porque como la atribución de significado determina la orientación y el contenido del juicio de constitucionalidad, la

definición hermenéutica tiene una evidente e indiscutible relevancia constitucional. Por tal motivo, esta Corporación procederá a establecer el sentido admisible del precepto acusado.

1. El contenido de la disposición acusada

Los cargos formulados por el demandante se sustentan en una determinada lectura del párrafo del Artículo 49 de la Ley 1453 de 2012. En efecto, los reproches de inconstitucionalidad suponen que, una vez transcurrido el plazo de 2, 3 o 5 años allí previsto, y ante la inexistencia de elementos para la imputación, se debe proceder necesariamente al archivo de las diligencias. En otras palabras, el accionante asume lo siguiente:

* Que la norma no solo introduce un límite temporal a la etapa de indagación preliminar, sino que también fija parámetros materiales para la adopción de decisiones de fondo en el marco de esta etapa procesal.

* Que en virtud de estos criterios, la disposición introduce una cláusula general y residual de decisión, en el sentido de que una vez vencido el plazo, y ante la inexistencia de elementos para formular imputación, automática e inmediatamente se debe archivar el caso.

* Que el vencimiento del término legal sin que se encuentren los elementos para la formulación de una imputación, constituye una motivación suficiente y adecuada para el archivo de las diligencias.

* Que la norma adiciona a las causales contempladas en el artículo 79 de la Ley 904 de 2004 para el archivo, el mero transcurso del plazo legal de 2, 3 o 5 años.

* Que como consecuencia de lo anterior, las personas investigadas en la etapa de indagación

preliminar tienen derecho al archivo del caso, por el acaecimiento del término.

* Que la decisión de archivo tiene carácter definitivo y que por consiguiente, modifica implícitamente los términos de prescripción de la acción penal.

No obstante lo anterior, encuentra la Corte que es posible hacer una lectura distinta de la disposición acusada. En efecto, puede entenderse que su efecto jurídico es la creación del deber legal de adelantar la etapa de indagación preliminar dentro de unos precisos límites temporales, más no la definición de criterios materiales de decisión. Dentro de esta otra lectura, el contenido de la norma es el siguiente:

* Instar y compeler a las autoridades a adelantar esta etapa dentro de los límites temporales allí contemplados, de dos, tres y cinco años.

* Radicar en los fiscales el deber de hacer una evaluación integral del caso, al vencimiento del plazo, para tomar una decisión.

* Habilitar al fiscal a formular la imputación cuando del material probatorio, la evidencia física y la información obtenida se pueda inferir razonablemente que el imputado es autor o partícipe del hecho investigado.

* Habilitar al fiscal a archivar las diligencias, cuando no se pueda inferir razonablemente que los hechos alegados en la noticia criminis, hayan ocurrido, o reúnan los elementos objetivos de algún tipo penal.

* La decisión de archivo no tiene un carácter definitivo ni produce efectos de cosa juzgada, de modo que debe ordenarse la reapertura del caso cuando aparece nuevo material probatorio, incluso por solicitud de las víctimas²³.

* El transcurso del tiempo no opera automáticamente, de modo que en circunstancias excepcionales y ajenas a la actuación de la Fiscalía, y ante una justificación clara, inequívoca y contundente, sería admisible que la adopción de la decisión del fiscal en torno a la formulación de imputación o de archivo de las diligencias, se adoptase por fuera de los términos previstos en la disposición acusada²⁴.

* El archivo tiene una naturaleza, un fundamento material y unos efectos jurídicos distintos a la prescripción²⁵.

En este contexto, la Corte debe establecer el contenido, sentido y alcance de la disposición, definiendo si el Parágrafo del Artículo 49 de la Ley 1453 de 2011 ordena el archivo automático de la indagación cuando transcurre el plazo legal y no se encuentran los elementos para la formulación de la imputación, o si, por el contrario, solamente establece un deber a cargo de la Fiscalía General de la Nación de adelantar esta etapa dentro de ciertos límites temporales.

Para este tribunal sólo la última de las alternativas hermenéuticas resulta de recibo, con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación.

a) Interpretación textual

La interpretación textual atribuye el significado a los preceptos normativos a partir de las reglas semánticas y sintácticas del lenguaje empleado en ellos: “Una disposición debe ser interpretada según el significado ordinario de las palabras y las reglas gramaticales de la lengua comúnmente aceptadas”²⁶. De este modo, el contenido está en función de las reglas comunes de uso del lenguaje en el que se expresa la disposición, y de su contexto lingüístico.

Esta Corporación ha admitido la pertinencia y utilidad relativa de este criterio hermenéutico, particularmente cuando es concordante con otras formas de interpretación²⁷.

Pues bien, desde este criterio se desprende un sentido distinto del asumido por el actor respecto de la disposición acusada. En efecto, el texto únicamente dispone que la Fiscalía cuenta con un plazo general de dos años, o excepcional de tres o cinco años contados a partir de la recepción de la noticia criminis, para adoptar una decisión, bien sea en el sentido de formular la imputación, o en el de ordenar motivadamente el archivo. Es decir, la norma señala lo siguiente:

- * La etapa de indagación preliminar está sometida a un plazo, dentro del cual el Fiscal debe decidir si formula la imputación o procede al archivo motivado de la investigación.

- * Por regla general el plazo es de dos años. Excepcionalmente se extiende a tres años, cuando exista un concurso de delitos o cuando sean tres o más los imputados, o a cinco años, cuando se trate de investigaciones por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado.

- * Una vez vencido el término, el fiscal debe hacer una evaluación del caso, para determinar si cuenta con los elementos necesarios para la imputación, y, en caso de que ello no sea así, si existen motivos para ordenar el archivo del caso.

- * La decisión de archivo debe ser motivada.

Como puede observarse, en la disposición acusada no se establece, ni de ella se infiere lógicamente ninguno de los siguientes efectos jurídicos que supone el accionante:

- * Que se debe proceder al archivo cuando no existan elementos para formular la imputación. Es decir, la disposición no establece una cláusula general de decisión, pues únicamente indica que tras el fenecimiento del término, se debe evaluar si se formula la imputación o se archiva el caso.

* Que el vencimiento del plazo es una causal autónoma de archivo, que sirve como motivación adecuada y suficiente del acto. Por el contrario, lo único que se ordena es la motivación de la decisión, pero en modo alguno que el transcurso del tiempo sirva como justificación para archivar los casos. Es muy distinto ordenar la adopción de una decisión motivada, que considerar que el fenecimiento de este término equivale a la motivación. Y la norma controvertida ordena lo primero, más no lo segundo.

* Que el vencimiento del plazo sea una nueva causal para el archivo de la indagación. La disposición se limita a señalar que una vez transcurrido el tiempo en ella fijado, se debe proceder a la formulación de la imputación o al archivo.

* Que los investigados tienen derecho a solicitar el archivo del caso, invocando el transcurso del tiempo.

De modo, pues, que desde una interpretación literal se infiere únicamente que en la fase de la indagación preliminar se establecen unos límites temporales de dos, tres o cinco años, tras los cuales se debe evaluar si se formula la imputación, o si hay razones para archivar la indagación.

a. Interpretación finalista y teleológica

Dentro de este esquema, la atribución de significado está en función de la finalidad específica del precepto y del cuerpo normativo en el que se inscribe. Para su determinación se puede apelar, entre otras cosas, a la voluntad del órgano de producción normativa expresada en los trabajos preparatorios y en las exposiciones de motivos, a los considerandos del texto normativo, e incluso a las disposiciones legales que expresan los respectivos objetivos²⁸.

Esta Corporación ha señalado la trascendencia de este criterio en la interpretación constitucional. Esto explica la frecuencia con la que se utiliza, tanto para definir el alcance de

las disposiciones constitucionales, como el de las normas que son objeto de control²⁹.

Pues bien, la disposición acusada se enmarca en la Ley 1453 de 2011, conocida como “Ley de seguridad ciudadana”, cuyo propósito fundamental es la utilización del régimen penal como herramienta de la seguridad. De acuerdo con esta directriz, la Exposición de Motivos destaca cuatro objetivos: la eliminación de la impunidad, la lucha eficiente contra la criminalidad organizada y el terrorismo, la eficiencia del procedimiento penal y la vinculación de la comunidad en la prevención del delito³⁰.

En consonancia con este propósito, la referida ley adopta medidas en tres frentes fundamentales:

* Primero, se ajusta el régimen penal sustancial para asegurar una sanción proporcional al daño provocado, de las conductas que afectan gravemente la seguridad ciudadana. En tal sentido, se prevén los delitos de tráfico con menores de edad (art. 6), uso de menores para la comisión de delitos (art. 7), utilización ilícita de redes de comunicaciones (art. 8), usurpación fraudulenta de inmuebles (art. 9), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (art. 11), usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas o delictivos (art. 14), financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada y administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada (art. 16), fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido o de uso privativo de las fuerzas armadas (art. 20), comercialización de autopartes hurtadas (art. 27), lavado de activos (art. 42), obstrucción de vías públicas que afecten el orden público (art. 43), entre muchos otros.

* Tercero, se adapta el régimen de medidas restrictivas de la libertad, para prevenir nuevas comisiones de delitos por parte de los indiciados, investigados y condenados. Así, se estatuye un deber especial de vigilancia en la detención domiciliaria a través de mecanismos electrónicos o a través de visitas periódicas (art. 1) y se establecen limitantes y

condicionamientos a la sustitución de la pena privativa de libertad por sistemas de vigilancia (art. 3).

Con respecto a las medidas en materia de procedimiento penal, el objetivo fundamental consistió en remover las barreras normativas que en la práctica estaban generando impunidad, caos e ineficiencia en la administración de justicia. Con respecto a esta finalidad, en la Exposición de Motivos se expresó que “[e]l sistema acusatorio ha significado sin lugar a dudas un avance en las garantías de los ciudadanos que debe conservarse”, pero que, sin embargo, “(...) la Ley 906 de 2004 tiene falencias y defectos importantes que están generando graves situaciones de impunidad en Colombia” y que, para solucionar esta situación “(...) no se requiere de cambios estructurales, sino de la realización de modificaciones puntuales relacionadas con la remoción de obstáculos injustificados que generan impunidad y caos en la administración de justicia”.

Es en este contexto específico en el que debe ser interpretada la disposición acusada. Si la finalidad de la ley es la seguridad ciudadana, y si el propósito esencial del ajuste procedimental es la eliminación de los factores que provocan la impunidad, el caos y la ineficiencia en la administración de justicia, resulta natural que el precepto demandado sea entendido dentro de esta lógica general. En otras palabras, la definición del contenido y alcance de la disposición controvertida debe ser consecuente, coherente y compatible con el objetivo general de la ley, y con los objetivos específicos de la reforma al régimen procesal penal.

Ahora bien, la Corte se pregunta si el establecimiento de un plazo cuyo vencimiento hace cesar automáticamente la actividad investigativa del Estado, es consistente con la lucha contra la impunidad y con la eficiencia y eficacia del proceso penal, y si realmente se ataca la impunidad cuando el mero transcurrir del tiempo se convierte en una causal para archivar los casos que pueden envolver la comisión de delitos, o si por el contrario, estos objetivos se logran cuando se impone un deber de actuación diligente por parte de las autoridades encargadas de adelantar la fase de investigación de los delitos.

Evidentemente, la alternativa hermenéutica planteada por el demandante es incompatible con el objetivo general de la ley, toda vez que se impone un término, tras el cual cesa la actividad investigativa del Estado. Por el contrario, la segunda alternativa es perfectamente

coherente con la finalidad del legislador, en la medida en que a través de la definición de un plazo referencial, insta a las instancias investigativas a actuar de manera diligente y eficiente, pero sin que su vencimiento implique el archivo inmediato de las diligencias. En el primer caso se impone una barrera a la función persecutoria de los delitos a cargo del Estado, mientras que en el segundo se activa esta labor.

Por tal motivo, el contenido atribuido por el demandante a la disposición demandada es incompatible con su interpretación teleológica.

a. Interpretación contextual y sistemática

En la interpretación contextual la atribución de significado de las disposiciones jurídicas se efectúa enmarcándolas en el sector del ordenamiento al que pertenecen, o en el sistema jurídico en su conjunto. El argumento de la consistencia terminológica³¹, el denominado argumento *sedes materiae*³², el principio hermenéutico del efecto útil³³, y el argumento a *coherentia*³⁴, son esquemas interpretativos que hacen parte de este criterio.

Esta Corte ha señalado su pertinencia y utilidad en materia constitucional, por lo que con frecuencia apela al mismo para establecer el sentido y alcance tanto de la Carta Política, como de las disposiciones que son objeto del control constitucional³⁵.

Por tal motivo, la disposición acusada no debe ser entendida prescindiendo del marco normativo en el que se inscribe, sino en el contexto general del procedimiento penal y en el marco de la ley dentro de la cual fue expedida.

En primer lugar, la norma se inscribe dentro de un modelo con tendencia acusatoria. Tal como se expresó en la Exposición Motivos, el objetivo de la Ley 1453 de 2011 no es el abandono del sistema acusatorio, sino únicamente la introducción de modificaciones puntuales para asegurar la eficiencia del proceso penal y la lucha contra la impunidad. De modo que la labor hermenéutica debe ser consecuente con los rasgos de este sistema acogido en Colombia.

Pues bien, asumir que el precepto acusado fija no solo un límite temporal indicativo a la indagación previa, sino que también establece criterios materiales de decisión y una causal

autónoma para su archivo, es incompatible con las directrices de este sistema con tendencia acusatoria.

En virtud de la separación orgánica entre la investigación y la acusación, por un lado, y el juzgamiento, por otro, dentro de este modelo se confiere al fiscal la potestad para valorar y determinar el mérito del material investigativo recaudado, para establecer así la necesidad de seguir adelante o no con el procedimiento penal. Se trata de un elemento estructural de sistema.

No obstante, el significado atribuido por el demandante a la disposición impugnada desconoce y pasa por alto esta potestad, en la medida en que obliga al órgano investigativo a adoptar una decisión sobre la continuación o finalización del procedimiento penal, prescindiendo de su valoración sobre el mérito del material investigativo recaudado. Bajo tal interpretación, sería perfectamente posible que una vez vencido el plazo prescrito en la norma, el fiscal se viese obligado a archivar, incluso cuando tiene la firme convicción de que una actividad investigativa adicional podría producir buenos resultados en el corto plazo.

En segundo lugar, dentro de la lógica general de la legislación procesal penal, los plazos tienen únicamente una función instrumental o de trámite, para asegurar la celeridad en el trámite procesal. En efecto, en las demás fases del procedimiento penal el vencimiento del plazo tiene consecuencias jurídicas muy distintas a la cesación de la función investigativa y sancionatoria del Estado. Por tan solo mencionar un ejemplo, el artículo 294 del Código de Procedimiento Penal dispone que una vez vencido el término de la etapa de investigación propiamente dicha, el fiscal debe solicitar la preclusión o formular la acusación ante el juez de conocimiento según las reglas generales; pero el efecto jurídico del incumplimiento de este límite temporal no es la preclusión inmediata, sino la pérdida de competencia del fiscal para seguir actuando, y la designación de uno nuevo; y únicamente cuando tras esta sustitución de fiscal persiste el incumplimiento, se produce como efecto la libertad inmediata del imputado, y la facultad para solicitar al juez de conocimiento la preclusión de la investigación; pero incluso en esta hipótesis, la preclusión depende, no del paso del tiempo, sino del cumplimiento de las condiciones para esta decisión³⁶; es decir, en este último caso el vencimiento del término no es causal autónoma de preclusión, sino que únicamente confiere el derecho para solicitarla al juez de conocimiento, quien debe concederla o no según las reglas generales en la materia.

Como el proceso penal es uno solo y debe guardar coherencia y unidad, los efectos atribuidos al vencimiento del plazo en la fase de investigación propiamente dicha, no pueden ser pasados por alto para determinar los efectos en la fase de indagación preliminar. Si en esta etapa el acaecimiento del plazo no es una causal autónoma para la preclusión de la investigación, tampoco en la fase de indagación preliminar da lugar al archivo.

En tercer lugar, el sentido atribuido por el demandante al precepto transcrito conduce a unas soluciones incompatibles con el régimen procesal penal. Según el Código de Procedimiento Penal, el archivo de las diligencias se resuelve únicamente cuando existe una justificación para hacer cesar la actividad investigativa del Estado que ya se ha activado, es decir, cuando a partir de la evidencia disponible se encuentra que los hechos indicados en la noticia criminis, o no ocurrieron, o no reúnen los elementos objetivos de ningún tipo penal³⁷. Según lo ha aclarado la propia Corte Constitucional, la decisión de archivo debe ser justificada a partir de criterios de tipicidad objetiva y no con fundamento en consideraciones subjetivas de la conducta o en otras causales de exclusión de la responsabilidad, y además debe ser comunicada al Ministerio Público para el respectivo ejercicio de sus derechos y funciones³⁸.

No obstante, el sentido asignado por el demandante a la disposición impugnada desconoce la naturaleza, el sentido y la finalidad del acto de archivo de las diligencias, pues obliga al fiscal a adoptar una decisión en este sentido, pese a no cumplirse las condiciones legales para ello.

Finalmente, la interpretación del accionante, encaminada a la supuesta protección del investigado, es incompatible con la naturaleza de la indagación preliminar. Como es bien sabido, en esta primera etapa del procedimiento penal, el material investigativo normalmente tiene un alto nivel de precariedad, lo que hace que en muchas ocasiones no se logre la individualización de los posibles responsables de la comisión del delito; en todas estas hipótesis, nada infrecuentes, la norma caería en el vacío por intentar amparar y tutelar los derechos de sujetos inexistentes. Pero incluso cuando se logra la individualización, la lectura del demandante es inadecuada, dado que por la reserva de la indagación preliminar y por la inexistencia de medidas en contra del indagado, su realización no afecta sus derechos e intereses.

De este modo, también desde una interpretación sistemática y contextual existen poderosas

razones para descartar el sentido asignado por el demandante al precepto controvertido.

a. La interpretación dominante del párrafo del artículo 49 de la ley 1453 de 2011, en el marco de la doctrina del “derecho viviente”

Las dificultades propias de la interpretación jurídica, y en particular en sede constitucional³⁹, exigen el uso de una amplia gama de protocolos hermenéuticos, algunos de ellos propios del derecho común, algunos otros diseñados para enfrentar las especificidades del derecho constitucional.

En este contexto, esta Corporación ha reconocido de manera uniforme y pacífica, que en términos generales, la interpretación dominante en la comunidad jurídica puede ser utilizada para efectuar el control constitucional; es decir, que para efectos del juicio de compatibilidad normativa, es admisible el sentido generalmente atribuido al precepto controlado por los operadores jurídicos encargados de su aplicación.

El fundamento de este criterio interpretativo se encuentra en la denominada “doctrina del derecho viviente”, en cuya virtud, para la interpretación del derecho positivo se debe atender al sentido que efectivamente le ha conferido la comunidad jurídica. A partir de esta teoría, la Corte ha puntualizado que su utilización en el marco del control abstracto es garantía de imparcialidad, efectividad y seguridad jurídica, en la medida en que recae sobre el significado que se le atribuye en la realidad y sobre el que realmente produce efectos jurídicos, y en la medida en que por esta vía asegura la efectividad del control. De realizarse el juicio de inconstitucionalidad sobre una interpretación meramente hipotética, se tornaría inocuo y superfluo⁴⁰.

La adopción de este criterio supone la confluencia de las siguientes condiciones:

1. Consistencia interpretativa, que exige cierta uniformidad en la comunidad jurídica, aunque no necesariamente una homogeneidad plena y absoluta.

1. Consolidación, de modo que la línea interpretativa esté afianzada entre los operadores jurídicos encargados de su aplicación.

1. Relevancia interpretativa, en la medida en que ofrezca elementos de juicio para determinar el sentido y alcance de la disposición controvertida.

Este tribunal encuentra que a pesar de la reciente entrada en vigencia de la norma impugnada, puede evidenciarse la estructuración de un auténtico “derecho viviente”, tal como se demuestra a continuación.

En primer lugar, como esta norma regula la fase de indagación preliminar del procedimiento penal, el operador jurídico encargado de su aplicación es la Fiscalía General de la Nación.

Pues bien, a través de la Circular 005 del 8 de septiembre de 2011, la Fiscal General de la Nación fijó las directrices para la aplicación del párrafo del Artículo 49 de la Ley 1453 de 2011. En este instrumento normativo se señala que teniendo en cuenta el texto de la disposición, así como los preceptos constitucionales que atribuyen al Estado la función investigativa de los delitos y señalan el rol y las atribuciones de la Fiscalía General de la Nación, debe entenderse que la norma únicamente fija un plazo para promover la celeridad en el trámite procesal, pero que en modo alguno es una causal para el archivo automático del caso. En tal sentido, en esa circular se señala lo siguiente:

“El párrafo del artículo 49 de la ley 1453 de 2011, en cuanto se limita a señalar el término máximo para formular la imputación o archivar motivadamente la indagación, es una norma simplemente instrumental o de trámite, cuyo fin es el de propender por la celeridad en el trámite procesal (...) cuando el mencionado párrafo se refiere al archivo de la indagación dentro del término señalado en la norma, no lo hace en el sentido de crear una nueva causal para adoptar esta determinación, por el mero paso del tiempo. En efecto, esta mera circunstancia no puede justificar la orden de archivo, porque ello iría en contravía de un real acceso a la administración de justicia de las víctimas, así como de la garantía efectiva de los derechos de éstas a la verdad, la justicia y la reparación

(...)

Además, la decisión de archivar una indagación debe fundarse en las causales previstas en el artículo 79 de la ley 906 de 2004, lo que presupone la concurrencia de los elementos materiales probatorios necesarios para sustentar esta decisión, ello en garantía efectiva e integral –se repite- de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación

(...)

Así las cosas, la ineficacia judicial por falta de investigación oportuna de las conductas punibles no sirve de sustento para que se renuncie al ejercicio de la acción penal en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, cuando exista mérito para ello. Una interpretación contraria, desconoce el debido proceso de las víctimas de las conductas punibles (arts. 1, 13 y 29 C.P.), el acceso a la justicia (art. 229 C.P.) y la obligación de la Fiscalía General de la Nación de adelantar la acción penal frente a los hechos que revisten las características de un delito (art. 250 C.P.)

(...)

Se precisan los siguientes criterios interpretativos:

(...)

2.El simple cumplimiento del término no permite que la Fiscalía disponga el archivo de la indagación (...)

3. La ineficacia judicial por la falta de investigación oportuna de las conductas punibles en perjuicio de los afectados, no sirve de sustento para que se renuncie al ejercicio de la acción penal en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, cuando exista mérito para ello.

(...)

De este modo, la Fiscalía General de la Nación, encargada de dar aplicación a la norma controvertida, ha fijado su sentido y alcance en los términos indicados anteriormente.

Esta lectura es concordante con la de los jueces encargados de controlar la actividad investigativa de los fiscales. En particular, los jueces de garantías penales han concluido que

los plazos allí contemplados no constituyen una causal autónoma de archivo, sino que únicamente instan a los órganos investigativos a adelantar esta fase del procedimiento penal dentro de ciertos límites temporales, y que una vez vencidos, se debe evaluar si se adopta una decisión dentro del marco legal, bien sea formulando la respectiva imputación o archivando el caso.

A modo ilustrativo, esta tesis fue sostenida por el Juzgado 68 Penal Municipal con función de control de garantías en sentencia del 18 de enero de 2012⁴¹. En esta oportunidad se había controvertido la legalidad de la formulación de la imputación, por haberse efectuado después de haber transcurrido el plazo previsto en el parágrafo del Artículo 49 de la Ley 1453 de 2011. El juez desechó la pretensión del peticionario argumentando que se fundaba en una comprensión inadecuada del precepto, y que de ninguna manera éste obliga al archivo inmediato de las diligencias. Al respecto sostuvo lo siguiente:

“En criterio del Juzgado, y así se expresó en la audiencia, la alegación de improseguibilidad de la acción penal –en fase de imputación- por vencimiento del término previsto en el art. 49 de la ley 1453 de 2011 no comporta ningún problema de aplicabilidad de la ley en el tiempo, sino que el legislador no le dio la connotación que pretende darle el demandante. Pues, si bien se consagró un deber de diligencia en cabeza del fiscal, en nuestro criterio, el legislador no previó expresamente el paso del término referido en la norma como un evento de extinción de la acción penal –en lo sustancial- ni lo catalogó como una circunstancia de improseguibilidad de la acción penal –bajo la óptica procesal-“

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia ha resuelto algunas demandas de tutela que, con base en la disposición demandada, pretenden el archivo automático de la indagación preliminar. En el marco de estas acciones, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia se ha abstenido de definir explícitamente la duda interpretativa, señalando que en virtud de la residualidad del amparo, son los jueces de garantías penales los llamados a resolver este tipo de controversias. No obstante lo anterior, en algunas oportunidades ha efectuado algunas aclaraciones que dejan entrever su posición interpretativa, concordante con la sostenida por la Fiscalía General de la Nación.

Así, en sentencia del 22 de septiembre de 2011, (exp. 56223), la Corte Suprema resolvió un amparo que pretendía el archivo de la indagación preliminar por el vencimiento del plazo

previsto en la disposición impugnada. El alto tribunal afirmó que no se habían cumplido los términos, y que además la decisión debe responder a los criterios materiales señalados en la ley y no al mero paso del tiempo:

“La Ley 2453 de 2001 (...) estableció que la Fiscalía tendrá un máximo de dos años contados a partir de la noticia criminal para formular la respectiva imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación, el cual se extenderá a tres años en caso que se presente concurso de delitos o multiplicidad de indagados o de cinco en asuntos de competencia de la justicia especializada (...) ello no quiere decir que la duración de la indagación se deba extender al máximo establecido, pues esta Célula Judicial se mantiene en cuanto, éste no debe ser otro que el necesario para que la policía judicial bajo la supervisión del Fiscal encargado del caso recaude los elementos indispensables para soportar, bien sea la imputación -formulación-, la petición de preclusión o el archivo de las diligencias para que los intervinientes no vean de modo alguno afectados sus derechos fundamentales”.

En un fallo del 23 de noviembre de 2011 (Exp. 56598), esa misma corporación sostuvo que la diligencia en la actuación procesal del fiscal, encaminada a contar con los elementos de juicios para adoptar una decisión, descarta de plano la obligación de archivar el caso por el mero transcurso del tiempo:

“Pues bien, conforme con las anteriores pautas y de acuerdo con el material probatorio allegado se observa que, si bien los hechos objeto de indagación datan del 8 de diciembre de 2007 y a la fecha no se ha realizado la formulación de imputación, la fiscalía ha realizado labores tendientes a llevar a cabo la audiencia de formulación de imputación.

Lo que permite afirmar, que incluso, antes de la expedición de la Ley 1453 de 2011, el fiscal demandado ya contaba con elementos para formular imputación y, en consecuencia, su actitud no resulta reprochable por la vía constitucional”.

Por su parte, en providencia del 1 de diciembre de 2011, la Corte Suprema sigue los lineamientos interpretativos anteriores: a pesar de haberse constatado que la indagación preliminar había tenido una duración superior a los tres años sin que se hubiera llegado a la formulación de imputación o al archivo, argumentó que las diligencias de la Fiscalía para recaudar el material probatorio excluían la obligación de archivar automáticamente el caso:

“Pues bien, conforme con las anteriores pautas y de acuerdo con la información allegada al plenario se observa que, si bien la denuncia por los hechos objeto de indagación fue presentada el 29 de febrero de 2008 y la fecha no se ha realizado la formulación de imputación en contra de los petentes, luego de que se dio la nulidad de la realizada en otrora oportunidad, la Fiscalía 25 Seccional ha continuado con otras diligencias investigativas con las que no descarta la posibilidad de los accionantes y las que se soportan, según su dicho, en elementos diferentes al dictamen grafológico.

Lo que permite afirmar, que incluso, antes de la expedición de la Ley 1453 de 2011, es decir, en aplicación de la normatividad vigente, el Fiscal demandado ha adelantado diligencias tendientes a aclarar los hechos y establecer los posibles autores o partícipes de las conductas denunciadas y, en consecuencia, su actitud no resulta reprochable por la vía constitucional”.

Recientemente, en sentencia del 9 de mayo de 2012⁴² la Corte sostuvo expresamente que el vencimiento del plazo previsto en la norma no genera un archivo inmediato. Al respecto sostuvo lo siguiente:

“Se observa que a la fecha, la aplicación de la mencionada norma carece de sentido como quiera que ya se realizó audiencia de formulación de imputación (...) lo cual supone, en principio, la superación del objeto de debate al ser una de las alternativas previstas en la norma la formulación de imputación, pues se reitera, no sólo procede el archivo de la indagación, sino, igualmente el inicio formal de la investigación bajo tal supuesto”.

De este modo, la Corte Suprema de Justicia ha reconocido que la decisión de archivo debe responder a criterios materiales objetivos, y que el precepto impugnado no contempla el acaecimiento del término como causal autónoma de archivo⁴³.

El examen anterior demuestra la existencia de una comprensión relativamente uniforme, consolidada y relevante en la comunidad jurídica del precepto demandado, en el sentido de que el plazo allí previsto no genera la obligación de archivar inmediatamente las diligencias; dentro de esta lectura, se trata de una norma de trámite encaminada a promover la actuación diligente en esta fase del procedimiento penal, tras cuyo vencimiento el fiscal debe hacer una evaluación integral del caso para adoptar una decisión, y eventualmente archivar el caso, cuando a ello haya lugar⁴⁴.

1. La procedencia de un fallo de fondo

Tal como quedó demostrado, los cargos formulados por el accionante en la demanda de inexecuibilidad se estructuraron sobre la base de una interpretación inadecuada del precepto impugnado. El peticionario asume que allí se obliga a los fiscales a archivar inmediatamente las diligencias, en los casos en que no sea posible formular la imputación tras el vencimiento del plazo, cuando el efecto jurídico del límite temporal es sustancialmente distinto: el de instar a los órganos investigadores a adelantar la indagación preliminar de manera expedita y eficiente, el de establecer su deber de evaluar integralmente el caso para la adopción de una decisión, y el de habilitarlos al archivo, cuando del material probatorio existente no se pueda inferir razonablemente que los hechos alegados en la noticia criminis, existieron, o presentan los elementos objetivos de algún tipo penal.

De igual modo, el actor supone que el archivo tiene un efecto definitivo, cuando en realidad es posible la reapertura del caso, incluso por solicitud de las propias víctimas; esto se explica porque la hipótesis del archivo se inscribe en las causales del Artículo 79 del C.P.P., y en este contexto tiene un carácter provisional.

Aunque en principio esto conduciría a un fallo inhibitorio, la Corte se pregunta si es posible adelantar un juicio de fondo, cuando los cargos formulados son potencialmente aplicables al sentido admisible de la disposición impugnada. Para esta Corporación la respuesta es afirmativa, por las siguientes razones:

En primer lugar, la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad debe guiar el examen de su procedencia. Como es una acción pública, diseñada para que cualquier ciudadano pueda controvertir la constitucionalidad de las leyes o de las normas que tienen fuerza de ley por razones de fondo o de forma, la evaluación del cumplimiento de los requisitos legales debe ser consecuente con la naturaleza de este dispositivo, y debe permitir en la práctica que cualquier ciudadano con mediana diligencia y cuidado, pueda llevar a efecto este cuestionamiento. En otras palabras, la comprensión de los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad no se puede convertir en un obstáculo o en una barrera para su ejercicio efectivo.

En este contexto, aun cuando los cargos se hayan estructurado en función de un entendimiento que finalmente fue descartado, lo cierto es que si estos contienen argumentos que despiertan una duda razonable sobre la compatibilidad del precepto demandado (en el sentido asumido por la comunidad jurídica) con el ordenamiento superior, en estricto sentido se cumple con las condiciones de claridad, precisión, especificidad, pertinencia y suficiencia. Y como por otro lado el demandante acertó en la individualización de la disposición jurídica (aunque no en su interpretación), no habría ninguna razón para abstenerse del examen de fondo.

Obviamente, esta hipótesis es de ocurrencia excepcional, pues usualmente una comprensión errónea torna inadecuados los argumentos que cuestionan su constitucionalidad. Pero cuando estas razones son aplicables al sentido admisible de la disposición impugnada, se debe proceder al respectivo examen.

Por otro lado, la supremacía de la Carta Política y la función de la Corte de garantizarla mediante la eliminación de las disposiciones incompatibles con aquella, exige que cuando a través de este mecanismo se despierte una duda razonable sobre la constitucionalidad de una de ellas, se debe activar la función de esta Corporación, en lugar de proferir un fallo inhibitorio.

Por las anteriores razones, cuando los cargos formulados por el actor se estructuran en torno a una interpretación de la disposición acusada que luego es descartada por la Corte, pero, en todo caso, son aplicables al entendimiento admisible del precepto, procede el control constitucional.

De acuerdo con estos parámetros, la Corte encuentra que, aunque el demandante supuso equivocadamente que el Parágrafo del Artículo 49 de la Ley 1453 de 2011 implicaba el establecimiento de un plazo cuyo vencimiento daba lugar al archivo inmediato y definitivo de la indagación preliminar, en cualquier caso, los cargos presentados son susceptibles de predicarse de la disposición tal y como ha sido interpretada por este Tribunal, en la medida en que, al menos de manera aparente y potencial, podría afectar, tanto los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, como la facultad investigativa y sancionatoria del Estado.

En efecto, la disposición impone un límite temporal específico a la etapa de la indagación

preliminar, que antes no existía. Este límite es de dos años como regla general, y excepcionalmente de tres o cinco años, cuando hay concurso de delitos o hay multiplicidad de imputados (tres o más), o cuando se trate de delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado, respectivamente. En segundo lugar, la definición de este límite temporal produce tres efectos jurídicos específicos: apremia a los fiscales a adelantar esta fase del procedimiento penal dentro de estos nuevos límites que antes eran inexistentes; establece el deber de evaluar el caso para adoptar una decisión; y finalmente, faculta al fiscal a archivar los casos cuando exista mérito para ello y no se encuentren evidencias de una imputación exitosa en el corto plazo.

En estas circunstancias, el argumento planteado por el demandante, en el sentido de que se cercenan las facultades investigativas y sancionatorias del Estado, y de que se lesionan los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, son razonables a primera vista: la limitación temporal restringe las facultades de la Fiscalía, y además podría implicar el traslado del rol investigativo a las víctimas de los delitos, quienes por el temor a que por el vencimiento del plazo legal sean archivados los casos, asumirían la carga que constitucionalmente corresponde a la Fiscalía y, posteriormente, cuando se proceda al archivo, tendrían que adelantar las indagaciones y pesquisas para encontrar el material probatorio para justificar la reapertura del caso.

Por tales motivos, los cargos planteados por el demandante tienen cierta razonabilidad que amerita un examen de fondo. En efecto, el eventual archivo del caso sin que se sancione a los responsables de los delitos, podría llevar a concluir que lesiona la dignidad humana de las víctimas; la imposición de un plazo para esta etapa del procedimiento penal, puede terminar beneficiando a quienes cometen los delitos, en detrimento de las víctimas, y en particular de su derecho a la igualdad; los límites temporales puede ser entendidos como una lesión del derecho al debido proceso, por generar un desequilibrio procesal en favor de los responsables, por dificultar la participación de las víctimas en el proceso penal, y por sobredimensionar la presunción de inocencia; las cargas probatorias que tácitamente se imponen a las víctimas, y las restricciones para investigar y sancionar a los responsables pueden ser asumidas como lesivas del derecho de acceso a la justicia; y finalmente, la barrera temporal puede entorpecer y limitar injustificadamente el rol investigativo a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

Por tales motivos, la Corte procederá a efectuar el respectivo juicio de constitucionalidad.

1. La constitucionalidad del precepto demandado

Los reproches de inconstitucionalidad, que se fundan en la supuesta limitación de las facultades investigativas del Estado y en el presunto desconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, se originan, a juicio del demandante, en dos circunstancias: de un lado, en la consideración de que la indagación preliminar se debería extender en cada caso específico el tiempo necesario para formular la imputación o para archivar el caso; y de otro lado, en que los plazos específicos contenidos en el precepto demandado son insuficientes para adelantar las pesquisas e indagaciones que se requieren durante esta compleja fase del procedimiento penal.

En este contexto, la Corte deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

* ¿La habilitación para archivar las indagaciones preliminares tras el vencimiento de un plazo cerrado y único, que no consulta la complejidad de esta etapa del procedimiento penal ni las particularidades de las indagaciones específicas, limita la función investigativa de los delitos y desconoce los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación?

* ¿El establecimiento de un plazo de dos, tres y cinco años, tras el cual es posible archivar la indagación, limita injustificadamente la actividad investigativa de la Fiscalía, e impone a las víctimas una carga probatoria excesiva?

A continuación se abordará de manera independiente cada uno de estos reproches

1. Sobre la constitucionalidad del establecimiento de un plazo

La primera pregunta que debe resolver esta Corporación es si la fijación de un plazo general

y cerrado, cercena indebida e ilegítimamente el rol investigativo y sancionatorio del Estado, así como los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. En criterio del demandante, dos argumentos respaldan esta apreciación. El primero de ellos apunta a demostrar que la razonabilidad de los plazos no se establece en abstracto sino en cada caso concreto, atendiendo a factores como la naturaleza, el nivel de complejidad y las circunstancias del litigio, los estándares ordinarios de duración, y la conducta asumida por las partes y por el órgano judicial que adelanta el respectivo proceso. En otras palabras, considera el actor que la definición de un plazo general e inflexible sería inconstitucional, por pasar por alto las necesidades específicas de cada indagación en particular. El segundo de los argumentos apunta a demostrar que la complejidad y las particularidades y especificidades de esta etapa del procedimiento impiden la formulación de un plazo único. En la medida en que durante esta fase se realizan pesquisas e indagaciones que orientan todo el proceso penal, en que no hay certeza sobre la procedencia de la acción penal, en que no se ha individualizado a los presuntos responsables de la comisión del delito y, mucho menos, se han vinculado formalmente, esta fase no debería tener un límite cronológico cerrado.

La Corte encuentra que los anteriores argumentos no son de recibo, por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, la necesidad y la relevancia constitucional del plazo para esta etapa del procedimiento penal, ya fue definida en la Sentencia C-412 de 1993⁴⁵. En ella la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 324 del Decreto 2700 de 1991, según el cual “la investigación previa se desarrollará mientras no exista prueba para dictar resolución inhibitoria o mérito para vincular en calidad de parte al imputado”, argumentando que “la garantía del debido proceso (...) torna imperioso el señalamiento de un límite cronológico a esta etapa, además de que exige que se anticipe –desde el mismo momento de la noticia del crimen, el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales en favor de la persona investigada”.

En este fallo la Corte sostuvo que incluso teniendo en cuenta la complejidad y las especificidades de esta etapa pre-procesal, resultaba imprescindible la definición de un plazo. La razón es que el derecho al debido proceso, uno de cuyos elementos constitutivos es el derecho a un plazo razonable⁴⁶, impone al legislador la obligación de establecer un límite cronológico a los procesos judiciales y a cada una de sus etapas. De igual modo, argumentó

que a pesar de tratarse de una fase pre-procesal que no vincula a ningún individuo a una investigación propiamente dicha, sí tiene la potencialidad de afectar los derechos de las personas que eventualmente son identificadas como presuntas responsables.

Esta necesidad ha sido reiterada por la Corte en varias oportunidades, entendiendo incluso que cuando la legislación no prevé un plazo específico para la indagación preliminar, éste coincide con el término de prescripción de la acción penal. Así se determinó en las sentencias C-1194 de 200547, C-025 de 200948 y C-127 de 201149.

En segundo lugar, si bien es cierto que, ante la existencia de un plazo para surtir esta etapa del procedimiento, las víctimas se pueden ver compelidas a actuar de manera particularmente diligente para evitar, en un primer momento, que el vencimiento del término genere el archivo del caso y, en un segundo momento, para solicitar el desarchivo del mismo, frente a la inactividad procesal de la Fiscalía, en ninguna de estas hipótesis se les impone cargas desproporcionadas.

A la anterior conclusión se llega, de un lado, porque como se indicó previamente, la función investigativa, aún en la hipótesis propuesta, radica de hecho y de derecho en la Fiscalía General de la Nación; la fijación de este plazo no libera al órgano investigativo de su rol natural. Además, no puede prescindirse del hecho de que existe un deber general de todos los ciudadanos de contribuir al funcionamiento de la administración de justicia, y en particular, de contribuir con la investigación y sanción de los delitos; y en la medida en que las víctimas, en su condición de tales, cuentan con elementos de juicio para este efecto, es natural y obvio que deban aportarlos en esta fase del procedimiento penal.

Por otra parte, la actividad investigativa complementaria que eventualmente deberían realizar las víctimas, es razonable y proporcional a la defensa de sus derechos e intereses.

Dado que la actividad procesal que eventualmente despliegan las víctimas tiene como propósito la protección de sus derechos e intereses (por ejemplo, obtener la reparación integral por los daños sufridos, conocer la verdad de los hechos y obtener la sanción de los responsables), su actividad no puede ser interpretada como la imposición de una carga excesiva.

En tercer lugar, el accionante se equivoca al asumir que el plazo previsto en la ley constituye una barrera a la actividad procesal de las partes y de los operadores jurídicos. Por el

contrario, la fijación de un término estimula el cumplimiento de las funciones de los fiscales, pues se radica en ellos un deber específico de adelantar las pesquisas e indagaciones necesarias dentro de límites temporales concretos. En definitiva, el efecto del plazo no es liberar al fiscal de sus deberes y de su carga procesal, sino de constreñirlo a que lo haga pronta y eficientemente.

Prueba de ello es que la decisión de archivo a la que alude el demandante debe ser motivada, por lo que no bastaría con que el fiscal espere negligente e irresponsablemente a que transcurra el plazo legal para adoptar una decisión en este sentido, sino que al contrario, debe movilizarse para reunir los elementos de juicio para justificar adecuadamente su decisión, bien sea en el sentido de formular la imputación, o bien en el de archivar las diligencias. En definitiva, el señalamiento de un límite temporal constituye un apremio a las autoridades para actuar eficientemente.

Así entendido, el término es un dispositivo que activa, impulsa y moviliza la actividad procesal de los operadores jurídicos, para que adelanten el procedimiento de manera pronta, diligente y eficaz, y aseguren una respuesta dentro de límites temporales razonables; la inexistencia de estos términos, por el contrario, fomenta la inactividad procesal y favorece la dilación indefinida de los procesos, en perjuicio de las propias víctimas. En otras palabras, la definición de un plazo asegura a las víctimas de los delitos el acceso a la justicia, así como los derechos que se exigen a través de ella.

Esta tesis ha sido reconocida y defendida por este tribunal en múltiples oportunidades. Así, en la reciente Sentencia C-127 de 201150, en la que la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del Artículo 287 del Código de Procedimiento Penal por no establecer un plazo específico y diferenciado para la etapa de indagación preliminar, reconoció que los términos aseguran la diligencia en la actuación procesal de los fiscales, y que, por tanto, garantizan los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. Al respecto sostuvo lo siguiente:

“Los términos procesales en materia penal consultan no sólo la obligación de la Fiscalía de investigar los hechos delictivos de los que tenga conocimiento, sino también, el interés de los presuntos infractores de la ley penal a conocer de qué se le acusa y a iniciar su pronta defensa, y el de las víctimas a conocer la verdad y a ser reparadas

(...)

No encuentra la Corte que el término de prescripción de la acción penal, constituya un término irrazonable o desproporcionado (...) en tanto consulta los (...) intereses y derechos (...) de las víctimas que tienen derecho a saber la verdad de lo ocurrido dentro de un término que no genere impunidad sino que por el contrario de seguridad sobre el accionar investigativo de la Fiscalía”.

Desde esta perspectiva, y contrario a lo sostenido por el actor, el precepto demandado es una garantía procesal de las víctimas.

Finalmente, el reproche del actor parte de una confusión entre dos categorías conceptuales distintos: la razonabilidad del plazo y el señalamiento de un límite cronológico a los procesos judiciales y administrativos, y a las distintas fases que los integran.

En efecto, la razonabilidad del plazo prevista en los Convención Americana de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se establece en cada caso particular y ex post, atendiendo a factores como la naturaleza, las circunstancias y el nivel de complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración del mismo tipo de procesos, la conducta asumida por las partes y demás intervinientes, y la actuación emprendida por los operadores jurídicos encargados de su sustanciación y definición.

Por su parte, el señalamiento de términos o plazos a los procesos es un fenómeno sustancialmente distinto. En esta hipótesis una norma legal fija un límite temporal a los procesos o cada una de sus fases. Esta definición se hace en abstracto y ex ante.

Lo que sucede entonces es que los procesos individualmente considerados deben tener una duración sensata y prudente, teniendo en cuenta los factores señalados anteriormente, sin que en ningún caso sobrepase el límite legal. Pero bien puede ocurrir que aun respetando este término, se transgreda el imperativo de la razonabilidad del plazo; podría suceder, por ejemplo, que en un caso extremadamente sencillo en el que desde un principio se encuentren todos los elementos de juicio para la adopción del fallo definitivo, el juzgador dilate injustificadamente la decisión de fondo, a pesar de respetar formalmente el término legal. En esta hipótesis se desconoce la exigencia de la razonabilidad del plazo. De este modo, a partir de la confusión conceptual del demandante se infiere una inconstitucionalidad

que en realidad es inexistente.

1. La razonabilidad de los plazos específicos contenidos en el Parágrafo del Artículo 49 de la Ley 1453 de 2011

Finalmente, el demandante advierte que los plazos específicos contemplados en la norma son tan estrechos, que carecen de todo principio de razonabilidad y proporcionalidad.

Esta Corte no encuentra sustento alguno a esta apreciación.

Primero, debe destacarse en virtud del principio de la libertad de configuración legislativa, corresponde al órgano de producción normativa fijar los plazos de los procesos y de cada una de sus etapas según criterios de conveniencia y oportunidad. El accionante invierte esta regla general y desconoce la discrecionalidad del legislador en esta definición⁵¹.

Segundo, aunque la norma señala un límite general de 2 años para la etapa de la indagación preliminar, las excepciones contempladas lo extienden considerablemente en un amplio catálogo de hipótesis. Así, se puede aumentar a tres años cuando se presente un concurso de delitos o cuando los posibles imputados son tres o más; de igual modo, cuando la indagación recae sobre los delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado, que normalmente son aquellos cuya investigación y sanción reviste mayor complejidad, este período se extiende a cinco años⁵².

Adicionalmente, no se encuentra en estos términos de dos, tres y cinco años algún viso de arbitrariedad o desproporcionalidad, y mucho menos que ellos tengan la potencialidad de suprimir la función investigativa de los delitos o los derechos de las víctimas. Prueba de esta amplitud es que el plazo de cinco años que prevé la norma demandada coincide con el término mínimo de prescripción de la acción penal previsto en el artículo 89 del Código Penal. Teniendo en cuenta que el fenómeno de la prescripción tiene unos efectos determinantes en la responsabilidad de los indiciados, imputados y acusados, y que tiene un carácter definitivo, mientras que el archivo únicamente hace cesar de manera provisional la actividad investigativa del Estado, sin referirse en ningún momento a la responsabilidad del posible indiciado, la conclusión necesaria e indefectible es que se trata de términos amplios y

suficientes para que los fiscales adopten una decisión sobre el curso de la investigación.

De este modo, el límite previsto en el precepto demandado aparece como prudencial, por lo que no se le pueden atribuir válidamente los calificativos de reducido, insuficiente, irrazonable o desproporcionado.

1. Recapitulación

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Corte concluye lo siguiente:

* Los cargos de inconstitucionalidad formulados por el actor se sustentan en una comprensión inadmisble del Parágrafo del Artículo 49 de la Ley 1453 de 2011, en la medida en la que el accionante supone que el vencimiento del plazo para la fase de indagación preliminar, da lugar al archivo automático de las diligencias, si no existen suficientes elementos de juicio para la formulación de imputación. No obstante, los efectos jurídicos son otros: apremiar al fiscal a adelantar la indagación dentro de los límites cronológicos allí previstos, someterlo al deber de hacer una evaluación integral del caso una vez acaecido el término, y habilitarlo para el archivo, cuando razonablemente se puede concluir que, a partir de la evidencia disponible, no se puede establecer si los hechos indicados en la noticia criminis existieron o reúnen los elementos objetivos de algún tipo penal.

* A pesar de que la anterior conclusión conduciría, en principio, a un fallo inhibitorio, estima la Corte que es procedente el examen sobre la constitucionalidad del precepto demandado, toda vez que algunos de los reproches formulados por el actor pueden predicarse de su sentido admisible, particularmente los referidos a la presunta limitación de la función investigativa de la Fiscalía y a la consiguiente imposición de cargas probatorias excesivas a las víctimas durante la fase de la indagación preliminar, y posteriormente cuando se pretenda la reapertura del caso.

* En ese contexto, concluye la Corte que la disposición controvertida, en la que se establece

un plazo de dos, tres y cinco años a la fase de indagación preliminar, no vulnera los preceptos constitucionales alegados por el demandante, por las siguientes razones:

En primer lugar, el establecimiento de límites temporales a esta fase del procedimiento penal no suprime las facultades y funciones investigativas de la Fiscalía General de la Nación, sino que, por el contrario, la impulsa a desarrollarlas diligente y eficazmente; tampoco afecta los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, porque obliga a las instancias judiciales a materializar sus derechos en términos cortos y precisos. Y aunque eventualmente el vencimiento del plazo puede dar lugar al archivo de las diligencias, tal decisión debe ser motivada a partir de los supuestos previstos en el artículo 79 del CPP, y se puede disponer la reapertura del caso cuando exista mérito para ello.

En segundo lugar, los términos de dos, tres y cinco años previstos en la disposición acusada, responden a criterios de razonabilidad y se enmarcan dentro de la libertad de configuración legislativa.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos propuestos y analizados, el parágrafo único del Artículo 49 de la Ley 1453 de 2011, modificadorio del artículo 175 de la Ley 906 de 2004.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

3 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

5 En este sentido, el artículo 531 de la Ley 904 de 2004 dispuso lo siguiente: “Proceso de descongestión, depuración y liquidación de procesos. Los términos de prescripción y caducidad de las acciones que hubiesen tenido ocurrencia antes de la entrada en vigencia de este código, serán reducidos en una cuarta parte que se restará de los términos fijados en esta ley. En ningún caso el término prescriptiva podrá ser inferior a tres (3) años. // En las investigaciones previas a cargo de la Fiscalía y en las cuales hayan transcurrido cuatro (4) años desde la comisión de la conducta, salvo las exceptuadas en el siguientes inciso por su naturaleza, se aplicará la prescripción”.

6 En esa oportunidad también actuó como demandante el ciudadano Arturo Daniel López Caba.

7 El fragmento del artículo 534 del C.P.P. dispuso al respecto lo siguiente: “Los términos de prescripción y caducidad de las acciones que hubiesen tenido ocurrencia antes de la entrada en vigencia de este código, serán reducidas en una cuarta parte que se restará de los términos fijados en al ley. En ningún caso el término prescriptivo podrá ser inferior a tres (3) años // En las investigaciones previas a cargo de la Fiscalía y en las cuales hayan transcurrido cuatro (4) años desde la comisión de la conducta, se aplicará la prescripción”.

9 Sobre la naturaleza, fundamento material y efectos de la prescripción en materia penal, cfr., la Sentencia C-401 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

10 Sobre la naturaleza, fundamento material y efectos del archivo, cfr. la Sentencia C-1154 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Las diferencias entre estas dos figuras se encuentra en este mismo fallo, en el acápite referido a la constitucionalidad del señalamiento de un plazo a la indagación preliminar, pp. 38 – 39.

12 En este fallo se declaró la inexequibilidad del Artículo 531 de la ley 906 de 2004, y se declaró, entre otras cosas, que “los términos de prescripción y caducidad de las acciones que hubiesen tenido ocurrencia antes de la entrada en vigencia de este código, serán reducidos

en una cuarta parte que se restará de los términos fijados en la ley”, que “en ningún caso el término prescriptivo podrá ser inferior a tres (3) años”, y que “en las investigaciones previas a cargo de la Fiscalía y en las cuales hayan transcurrido cuatro (4) años desde la comisión de la conducta, salvo las exceptuadas en el siguiente inciso por su naturaleza, se aplicará la prescripción.”.

13 En la Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte expresó lo siguiente: “Esta Corporación ha venido señalando que, en principio, no le corresponde al juez constitucional resolver aquellos debates suscitados en torno al proceso de aplicación o interpretación de la ley, pues es claro que en estos casos no se trata de cuestionar el contenido literal de la norma impugnada, sino el sentido o alcance que a éste le haya fijado la autoridad judicial competente. Según lo ha señalado, en tanto es la propia Constitución la que establece una separación entre la jurisdicción constitucional y las otras jurisdicciones, los conflictos jurídicos que surjan como consecuencia del proceso de aplicación de las normas legales han de ser resueltos por los jueces ordinarios y especializados a quien se les asigna dicha función”.

14 En la Sentencia C-426 de 2002, la Corte afirmó lo siguiente: “No obstante, también este alto Tribunal ha admitido que por vía de la acción pública de inexecuibilidad se puedan resolver los conflictos atinentes a la interpretación de las normas jurídicas, cuando aquellas ‘están involucrando un problema de interpretación constitucional’ y el mismo se origina directamente en el texto o contenido de la disposición impugnada. El hecho de que a un enunciado normativo se le atribuyan distintos contenidos o significados, consecuencia de la existencia de un presunto margen de indeterminación semántica, conlleva a que la escogencia práctica entre sus diversas lecturas trascienda el ámbito de lo estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional, en cuanto que sus alternativas de aplicación pueden resultar irrazonables y desconocer mandatos superiores”.

15 Las indeterminaciones semánticas se refieren al significado de las palabras, bien sea porque tienen un alto nivel de generalidad o vaguedad, o bien sea porque son ambiguas.

16 Las indeterminaciones sintácticas se refieren a la construcción gramatical como tal, tal como ocurre con las denominadas ambigüedades sintácticas.

17 Las contradicciones se presentan cuando a un mismo supuesto o hipótesis de hecho se

atribuyen consecuencias jurídicas diversas e incompatibles.

18 El vacío se presenta cuando una hipótesis fáctica carece de consecuencia jurídica expresa en el ordenamiento.

19 La redundancia se presenta cuando un mismo supuesto o hipótesis de hecho es contemplada por diversas disposiciones jurídicas, de manera concordante y reiterativa.

20 Sobre las indeterminaciones en el Derecho, ver Genaro Carrió, Notas sobre derecho y lenguaje, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 1994.

21 En la Sentencia C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte sostuvo lo siguiente: “En razón a que el estudio y decisión de la Corte Constitucional, como órgano encargado de salvaguardar la integridad de la Carta, no sólo se limita a la simple confrontación exegética de la norma legal y la Constitución, sino que su labor hermenéutica exige dilucidar los distintos sentidos posibles de los supuestos impugnados, las interpretaciones que resultan intolerables y los efectos jurídicos diversos o equívocos que contrarían la Constitución”.

22 En diversas ocasiones esta Corporación ha realizado este ejercicio interpretativo. En la sentencia C-156 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, por ejemplo, la Corte debía resolver una demanda en contra de los artículos 413 y 414.1 del Código Civil. A juicio del accionante, el régimen de alimentos allí establecido era contrario al principio de igualdad, en cuanto establecía un trato diferenciado injustificado y discriminatorio entre los hijos y padres adoptivos de los biológicos, y entre hermanos extramatrimoniales y matrimoniales. La Corte sostuvo que el reproche de inconstitucionalidad se debía a una integración normativa deficiente, al pasar por alto las reformas sucesivas del Código Civil; en particular, sostuvo que como en realidad se deben alimentos congruos al cónyuge a los descendientes y ascendientes legítimos, extramatrimoniales y adoptivos o adoptantes, no había lugar a alegar la vulneración del derecho a la igualdad. A partir de esta definición interpretativa, concluyó que los preceptos acusados no transgredían los preceptos constitucionales, y declaró su exequibilidad.

Por su parte, en la Sentencia C-1024 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se evaluó la constitucionalidad del artículo 3 de la ley 797 de 2003, en virtud del cual “quienes ingresen

por primera vez al sector público en cargos de carrera administrativa estarán obligatoriamente afiliados al Instituto de Seguros Sociales, durante el mismo lapso”. En esta oportunidad la Corte sostuvo que dada la ambigüedad de la norma, debía excluirse de su ámbito de aplicación a las personas que por primera vez ingresan al sector público en cargos de carrera, pero que previamente se encontraban vinculados al régimen de ahorro individual con solidaridad. La razón de tal exclusión, es que este grupo de personas serían objeto de un serio y grave desequilibrio en la imposición de las cargas públicas de solidaridad, con claras y profundas desventajas que no tienen ningún tipo de compensación, y verían cercenada su libertad de elección de régimen pensional.

En un sentido semejante se encuentran las sentencias C-496 de 2004, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-081 de 1996; C-109 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-389 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-488 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-1436 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-557 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1255 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; C-128 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-415 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-156 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-901 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-107 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

23 A partir del Artículo 79 del C.P.P. la Corte Constitucional ha concluido que el efecto jurídico del archivo consiste únicamente en la suspensión del procedimiento adelantado por los fiscales para obtener el material probatorio, la evidencia física y la información relevante para individualizar el delito, su autoría y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió. //Sin embargo, esta cesación no es irreversible y puede ser activada cuando aparecen nuevos elementos probatorios que cuestionen razonablemente el sustento de la decisión anterior. Estos elementos pueden ser aportados por las propias víctimas, quienes además tienen la facultad para solicitar la reanudación de la investigación; y ante la negativa de la Fiscalía en torno a la reapertura, es el juez de garantías el llamado a resolver la controversia. //Sobre la provisionalidad del archivo y sobre la posibilidad de las víctimas para solicitar la reapertura del caso, cfr. la Sentencia C-1154 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

24 Según lo ha reconocido y destacado esta Corporación, la evaluación del cumplimiento de

los términos procesales se efectúa partir del principio de instrumentalidad de las formas y el procedimiento, y en especial, en función de fines para los cuales fueron previstos estos límites temporales. Así por ejemplo, en sede de tutela ha sostenido que aunque existe un deber general de los funcionarios judiciales de respetar estrictamente los términos procesales, la mora judicial no se configura automáticamente por cualquier retraso, sino que en hipótesis excepcionales puede considerarse justificada, como cuando a partir de criterios objetivos se demuestra que la dilación se originó en circunstancias especiales como la complejidad del asunto, o en problemas estructurales que escapan a la diligencia del operador jurídico, como el exceso en la carga laboral de los funcionarios. //En este marco, cuando debido a circunstancias excepcionales (como el estudio de un caso particularmente complejo) vence el término contemplado en el parágrafo del Artículo 49 de la Ley 1453 de 2011, y el fiscal carece actualmente de los elementos de juicio para formular las imputaciones del caso, pero encuentra que en el corto plazo es posible obtener nuevos insumos para este efecto, no podría concluirse válidamente que el fiscal tiene el deber jurídico de archivar el caso, sino que debe actuar de la manera más diligente posible para adoptar una decisión en uno u otro sentido.//En tales circunstancias, una correcta comprensión de la naturaleza de los plazos descarta de plano la tesis sobre la incompatibilidad entre los plazos procesales y la función investigativa, persecutoria y sancionatoria de los delitos en cabeza del Estado y los derechos de las víctimas.//Sobre la mora judicial cfr. las sentencias T-357 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-1154 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-258 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y T-1126 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

25 Las razones de esta distinción son las siguientes: Primero, el archivo se predica exclusivamente de las diligencias y actividades investigativas que se adelantan con ocasión de la noticia criminis, se ha activado en cabeza de los fiscales; no versa y no tiene incidencia en la acción penal, ni en la función persecutoria de los delitos, y mucho menos en la definición de la responsabilidad de los presuntos infractores de la ley penal; es más, estas gestiones pueden adelantarse incluso sin que se hayan individualizado tales sujetos. Por este motivo, el propio artículo 79 del C.P.P. se refiere al archivo de las diligencias. Por el contrario, la prescripción extingue la acción penal, hace cesar la función persecutoria de los delitos en cabeza del Estado, y tiene una repercusión concreta, directa y específica en la definición de la responsabilidad penal de los indiciados y procesados. II Segundo, el fundamento de la prescripción es el paso del tiempo (art. 83 C.P.), mientras que el archivo se

decide cuando existen motivos que indiquen la inexistencia de los hechos indicados en la noticia criminis o la atipicidad de la conducta investigada. //Por último, los efectos jurídicos son distintos en uno y otro caso. La prescripción extingue la acción penal, hace cesar definitivamente la función persecutoria de los delitos, y tiene efectos de cosa juzgada. Por el contrario, el archivo no tiene efectos definitivos ni da lugar al fenómeno de la cosa juzgada; dado su carácter provisional, el caso puede ser desarchivado cuando aparezcan nuevos elementos de juicio que permitan inferir la existencia de los hechos identificados en la noticia criminis, así como la presencia de los elementos objetivos del tipo penal; esto es justamente lo que establece el artículo 79 del C.P.P. cuando dispone que “si surgieren nuevos elementos probatorios, la indagación se reanudará mientras no se haya extinguido la acción penal”.//Lo que sucede es que ante el silencio de la legislación sobre el plazo de la indagación preliminar, esta Corporación entendió el plazo coincide con el término de prescripción de la acción penal. Al respecto cfr. las sentencias C-412 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-1194 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-025 de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C.12711, M.P. Maria Victoria Calle Correa.

26 Marina Gascón Abellán y Alfonso J. García Figueroa, La argumentación en el Derecho, Lima, Ed. Palestra, 2005, p. 198.

27 Implícita o explícitamente, la Corte apela con frecuencia a este criterio hermenéutico para establecer el alcance de los preceptos constitucionales y legales. En ocasiones es un criterio exclusivo de interpretación, pero normalmente se utiliza conjuntamente con las demás herramientas. Por tan solo mencionar algunos ejemplos aislados, en la Sentencia C-121 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, , se utiliza este método para definir los hechos que son gravados con el impuesto de industria y comercio; en la Sentencia C-317 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) se utiliza para determinar el alcance de la libertad de expresión y las facultades de los alcaldes en relación con la propaganda política; y en la Sentencia C-078 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, para fijar el sentido del artículo 5º del Acto Legislativo 02 de 2003.

29 Por tan solo mencionar algunos ejemplos, la Corte se ha valido de este método para establecer la procedibilidad de la objeción de conciencia al servicio militar (Sentencia C-511 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz), la entrada en vigencia de los planes de desarrollo cuando dejan de ser expedidos por causas distintas a su falta de aprobación por el Congreso

(Sentencia C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra), el alcance del principio de unidad de materia (Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett), y las exigencias derivadas de este mismo principio (Sentencia C-1071 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil).

30 En la Exposición de Motivos se sostuvo lo siguiente: “El terrorismo y la criminalidad organizada son fenómenos que afectan gravemente la paz y la seguridad pública, convirtiéndose en medios para minar las bases del Estado de derecho y afectar a los ciudadanos en su vida, honra y bienes; razón por la cual, estos graves atentados contra la ciudadanía deben prevenirse y atacarse de manera decisiva y ejemplar (...) en este proyecto (...) se busca cumplir con cuatro objetivos: eliminar la impunidad; luchar contra la criminalidad organizada y el terrorismo; aumentar la efectividad del procedimiento penal, la extinción del dominio y la responsabilidad juvenil; y vincular a la comunidad en la prevención del delito, sin poner en peligro la integridad de sus miembros, ni afectar sus derechos fundamentales”.

31 Según esta regla, debe presumirse que el legislador las expresiones lingüísticas de manera consistente y con el mismo significado, al menos dentro del mismo cuerpo normativo. El efecto de la regla es la inversión de la carga argumentativa, pues debe demostrarse que existen razones suficientes para concluir que una misma expresión es utilizada con significados distintos por el legislador.

32 Según esta regla, la atribución de significado debe estar en función de la ubicación de la disposición dentro del cuerpo normativo en el que se ubica e inscribe.

33 Según esta regla, cuando una disposición tiene varios significados posibles, deben descartarse aquellos que no produzcan efectos jurídicos y aquellos que impliquen una reiteración de lo establecido por otra.

34 Según esta regla, cuando a un precepto se le pueda adjudicar más de un sentido, deben descartarse aquellos que sean incompatibles con el de otra disposición.

35 Por tan solo mencionar algunos ejemplos, este Tribunal ha hecho uso de este método para determinar el alcance de la inviolabilidad del voto de los congresistas (Sentencia C-047 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero), las materias que son de iniciativa del gobierno en el proceso de producción legislativa (Sentencia C-643 de 2000, M.P.

Álvaro Tafur Galvis), el alcance del derecho a la no auto-incriminación (Sentencia C-776 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra), el momento de la votación en los referendos que tienen un origen gubernamental (Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett), y el sentido de la privación del ejercicio de la patria potestad y la guarda a padre y madre en juicio contradictorio (Sentencia C-145 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre muchas otras.

36 El Artículo 294 del Código de Procedimiento Penal establece al respecto lo siguiente: “Vencido el término previsto en el artículo 175 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 corresponde en el término de sesenta (60) días, contados a partir del momento en que se le asigne el caso. El término será de noventa (90) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando el juzgamiento de alguno de los delitos sea de competencia de los jueces penales del circuito especializado. // Vencido el plazo, si la actuación permanece sin definición el imputado quedará en libertad inmediata, y la defensa o el Ministerio Público solicitarán la preclusión al juez de conocimiento”.

37 El Artículo 79 del C.P.P. dispone lo siguiente: “Cuando la Fiscalía tenga conocimiento de un hecho respecto del cual constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito, o que indiquen su posible existencia como tal, dispondrá el archivo de la actuación. // Sin embargo, si surgieren nuevos elementos probatorios, la indagación se reanudará mientras no se haya extinguido la acción penal”.

38 La Sentencia C-1154 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) declara la exequibilidad del Artículo 79 del C.P.P. “en el entendido que la expresión ‘motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito’, corresponde a tipicidad objetiva y la decisión del fiscal deberá ser motivada y comunicada al denunciante y al Ministerio Público para ejercicio de sus derechos y funciones”.

39 Riccardo Guastini, Teoría e ideología de la interpretación constitucional, Madrid, Ed. Trotta – Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

40 Sobre el contenido y justificación de la doctrina del derecho viviente, verlas sentencias C-557 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-901 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido se encuentran las sentencias C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-569 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; C-803 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-309 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-842 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo.

41Exp. 110012204000201200094-00, demandante: Carlos Eduardo Pulido Callejas.

42Exp. T-58791, M.P. Luis Guillermo Salazar Otero.

43 Otras sentencias de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: Sentencia del 23 de noviembre de 2011, exp. T-56598, M.P. Augusto Ibáñez Guzmán; Sentencia del 23 de noviembre de 2011, exp. T-56998, M.P. Luis Guillermo Salazar Otero; Sentencia del 1 de diciembre de 2011, exp. T-57283, M.P. Luis Guillermo Salazar Otero; Sentencia del 15 de diciembre de 2011, exp. T-57544, M.P. Augusto Ibáñez Guzmán; Sentencia del 7 de febrero de 2012, exp. 58067, M.P. Julio Enrique Socha Salamanca; Sentencia del 28 de febrero de 2012, exp. T-58675, M.P. Julio Enrique Socha Salamanca; Sentencia del 8 de marzo de 2012, exp. T-58791, M.P. Luis Guillermo Salazar Otero; Sentencia del 15 de marzo de 2012, exp. 58944, M.P. Luis Guillermo Salazar Otero; Sentencia del 17 de mayo de 2012, exp. T-60053, M.P. Augusto Ibáñez Guzmán; Sentencia del 23 de mayo de 2012, exp. T-60189, M.P. Sigifredo Espinosa Pérez; Sentencia del 28 de junio de 2012, exp. T-61164, M.P. Sigifredo Espinosa Pérez; y Sentencia del 28 de junio de 2012, exp. T-61389, M.P. Maria del Rosario González Muñoz.

44 De igual modo, teniendo en cuenta las reglas generales para la aplicación de la ley en tiempo, la Corte advierte que independientemente del alcance que se le atribuya al precepto demandado, el término de dos años allí previsto comienza a contabilizarse a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1453 de 2011, respecto de las indagaciones preliminares que en tal momento se encuentre en curso. Tratándose de una norma de sustanciación o de trámite, debe regir hacia el futuro, según el Artículo 40 de la Ley 153 de 1887,

45M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

46 En efecto, el Artículo 29 del texto constitucional dispone que “el sindicato tiene derecho

(...) a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas”. En consonancia con esta directriz, los artículos 7.5 y 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Humanos reconocen la razonabilidad del plazo como componente del derecho al debido proceso.

El Artículo 7.5. de la CADH dispone al respecto lo siguiente: “Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso (...)” // Por su parte, el artículo 8.1. de esta misma convención dispone: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. // El Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en este sentido lo siguiente: “(...) 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas // A ser informada sin demora (...) de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella. // (...) A ser juzgado sin dilaciones indebidas”.

47M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

48M.P. Rodrigo Escobar Gil

49M.P. María Victoria Calle Correa

50M.P. María Victoria Calle Correa.

51 Esta Corporación ha reconocido el sentido y el alcance del principio de libertad de configuración legislativa. Así, ha reconocido la potestad para determinar la estructura de los procedimientos judiciales y administrativos (sentencias C-591 de 2005 y C-210 de 2007). En desarrollo de tal potestad, el Congreso puede fijar nuevos procedimientos, determinar la naturaleza de las actuaciones judiciales, eliminar etapas procesales, requerir la intervención estatal o particular en el curso de las actuaciones judiciales, o imponer cargas procesales (sentencias C-592 de 1998, C-317 de 2002, C-043 de 2004, C-180 de 2006, C-163 de 2000 y

C-1149 de 2001). En desarrollo de esta potestad, el legislador tiene la facultad para establecer plazos procesales. En la sentencia C-570 de 2003, por ejemplo, la Corte precisó que el Congreso tiene un amplio margen para definir los términos de prescripción en material penal.

52 Según el artículo 35 del Código de Procedimiento Penal, los jueces penales son competentes para conocer de los delitos de genocidio; homicidio con fines o en desarrollo de actividades terroristas, en persona internacionalmente protegida, o en contra de persona que sea o haya sido servidor público, periodista, juez de paz, defensor de derechos humanos o miembro de organización sindical, política o religiosa, en razón de dicha calidad; lesiones personales en las circunstancias anteriores; delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; secuestro extorsivo o agravado cuando medie amenaza de muerte o lesión o de ejecución de acto que implique grave peligro común o grave a la comunidad o a la salud pública, cuando se cometa con fines terroristas, cuando se comete en contra periodista, dirigente comunitario, defensor de derechos humanos, miembro de organización sindical, política, étnica o religiosa o en razón de ello, o cuando es en contra de persona internacionalmente protegida en el derecho internacional humanitario y agentes diplomáticos; desaparición forzada; apoderamiento de aeronaves, naves o medio de transporte colectivo; tortura; desplazamiento forzado; constreñimiento ilegal agravado cuando tenga propósitos o fines terroristas; constreñimiento para delinquir cuando persiga el ingresos de personas o grupos terroristas, grupos de sicarios, escuadrones de la muerte o grupos de justicia privada; hurto de hidrocarburos o sus derivados cuando se sustraigan de un oleoducto, gasoducto, naftaducto o poliducto, o que se encuentren almacenados en fuentes inmediatas de abastecimiento o plantas de bombeo; extorsión en cuantía superior a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes; lavado de activos en cuantía igual o superior a los 100 salarios mínimos legales mensuales; testaferrato en cuantía igual o superior a 100 salarios mínimos legales mensuales; enriquecimiento ilícito de particulares cuando el incremento patrimonial no justificado se deriva de actividades delictivas enunciadas anteriormente y con una cuantía igual o superior a los 100 salarios mínimos; concierto para delinquir cuando sea para cometer los delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, secuestro, extorsión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos o testaferrato, financiación del terrorismo; entrenamiento para actividades ilícitas; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos

peligrosos con fines terroristas; empleo, producción y almacenamiento de minas antipersonas; ayuda e inducción al empleo, producción y almacenamiento de minas antipersona; corrupción de alimentos o productos médicos con fines terroristas; conservación o financiación de plantaciones ilícitas; existencia, construcción o utilización de pistas de aterrizaje; trata de personas que implique su traslado desde o hacia el exterior, o su acogida, recepción o captación.