Sentencia C-128/11

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

Reiterando la jurisprudencia de este Tribunal, la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana, con el cual se desarrolla el principio previsto en los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución, de ser Colombia un Estado social de derecho democrático y participativo. Dicha acción está destinada a provocar que la Corte constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, tras el adelanto de un proceso, produzca una sentencia con efectos de cosa juzgada sobre un cierto problema jurídico planteado por el actor, relacionado con disposiciones creadas en general aunque no exclusivamente por el Congreso de la República, obrando como constituyente derivado o como órgano representativo legislativo. Es, en este orden, un instrumento que combina el ejercicio de los derechos políticos (artículo 40 CP), con las prerrogativas entregadas al ciudadano para controlar el poder desplegado por el legislador a través de la creación de normas jurídicas. Ahora bien, aún desde su faceta como derecho constitucional fundamental, esta facultad reconocida a los ciudadanos puede estar regulada y delimitada por la ley, a fin de hacer efectivo su ejercicio y definir las reglas a las cuales se somete. Pero al mismo tiempo, la regulación del derecho de accionar contra las leyes, busca ponderar entre el interés perseguido por el actor al demandar y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos, como aquellos que recoge la norma acusada y ordenados a partir del poder de configuración legislativa del Congreso, así como los relacionados con la seguridad jurídica y el principio de estabilidad del Derecho, con los cuales se protege la confianza en el sistema normativo y en las reglas que lo integran. Igualmente, y esto es algo que debe estimarse esencial en este tipo de valoraciones, la delimitación del derecho de interponer demandas de inconstitucionalidad tiene por propósito acotar el poder de la Corte constitucional, pues las exigencias básicas establecidas también procuran determinar el ámbito dentro del cual, en términos generales, debe actuar el juez a la hora de valorar la exequibilidad o no de una disposición. Porque, como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación, no es función de ésta actuar de oficio, suplir al demandante y pronunciarse sobre la exequibilidad de disposiciones que no han sido acusadas, ni tienen cargos concretos y conceptos de violación constitucional reconocibles, pues de actuar así la Corte se estaría convirtiendo en juez y parte, suplantando al ciudadano y contrariando su función institucional de ser guardiana imparcial de la Carta. De tal suerte y no obstante su carácter de acción pública, conforme a lo previsto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, la demanda debe incluir todas las normas que deberían ser acusadas para que el fallo no sea inocuo. Y en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, se establecen los demás requisitos que debe reunir la demanda, en los que se disponen las exigencias básicas con las cuales el ciudadano ejerce su derecho de manera responsable y participa activamente en el proceso del que trata el artículo 241 de la Constitución

Política, suministrando la información necesaria que permite tanto activar el funcionamiento de la jurisdicción constitucional a instancias de la Corte, como la obtención de un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una determinada disposición jurídica. Por lo que hace a los requisitos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en reiterada jurisprudencia, en particular desde la sentencia C-1052 de 2001 que recogió y sintetizó la línea decantada por años, esta Corporación ha enfatizado sobre la importancia de requerir del ciudadano el cumplimiento de unas cargas mínimas de comunicación y argumentación, de “razones conducentes para hacer posible el debate”, con las que se informe adecuadamente al juez constitucional, para que este profiera una decisión de fondo sobre los preceptos legales acusados. Tales requisitos no son otros que la definición del objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (artículo 2 del Decreto 2067 de 1991). El objeto demandado hace referencia al deber de identificar las normas acusadas como inconstitucionales (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991), cuya transcripción debe acudir a una fuente oficial que asegure la exactitud de su contenido y permita verificar las razones por las cuales para el actor ese contenido normativo es contrario a la Constitución.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

El concepto de la violación, consiste en la “exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda”. Y aunque resulta evidente que el ciudadano puede “escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto”, en todo caso debe concretar: i) los “cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”; (ii.) el “contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan”; (iii.) “las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 1991)”, que sean para el juez constitucional “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”. Esto último significa que se deben plantear acusaciones comprensibles o claras, recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada y en ese orden ser ciertas, mostrar de forma específica cómo la o las disposiciones objeto de demanda vulneran la Carta, utilizando para tales efectos argumentos pertinentes, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinario ni referidos a situaciones puramente individuales. Por último, la argumentación del demandante debe ser suficiente, en el sentido de ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos

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

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva

Referencia: expediente D-8221

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 177 y 286 de la ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal.

Actor: Carlos Alberto Alzate Giraldo.

Magistrado Ponente:
JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Bogotá, DC., dos (2) de marzo dos mil once (2011).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y admisión

El ciudadano Carlos Alberto Alzate Giraldo, en ejercicio del artículo 40 de la Constitución y fundamentando su actuación en el Decreto Reglamentario 2067 de 1991, instauró demanda de inconstitucionalidad contra algunos preceptos

del Código de Procedimiento Penal, a través de escrito radicado en la Corte constitucional el día 22 de julio de 2010 (folios 1-15). Sin embargo, como quiera que la demanda no reunía los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia, mediante auto del 13 de agosto de 2010 fue inadmitida y se confirió el plazo de tres (3) días hábiles para que la corrigiera, de conformidad con las observaciones señaladas (folios 17-21).

Mediante documento radicado el 23 de agosto de 2010, el actor presentó escrito de corrección.

Revisado el anterior, la demanda fue admitida mediante Auto del siete (7) de septiembre de dos mil diez (2010) (folio 31), que simultáneamente ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto en los términos de los artículos 242-2 y 278-5 de la Carta Política. Además, se dispuso la comunicación de la iniciación del presente proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Defensoría del Pueblo y a la Fiscalía General de la Nación. De igual modo, se resolvió invitar a participar a las Universidades Libre de Bogotá, Antioquia, del Norte de Barranquilla, Nacional de Colombia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Corporación Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Finalmente, se fijó en lista para que cualquier ciudadano participara en el asunto.

2. Las normas demandadas

A continuación se transcribe el texto de los apartes normativos acusados:

ARTÍCULO 177. EFECTOS. Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> La apelación se concederá:

En el efecto suspensivo, en cuyo caso la competencia de quien profirió la decisión objeto de recurso se suspenderá desde ese momento hasta cuando la apelación se resuelva:

1. La sentencia condenatoria o absolutoria¹.
2. El auto que decreta o rechaza la solicitud de preclusión.
3. El auto que decide la nulidad.
4. El auto que niega la práctica de prueba en el juicio oral; y
5. El auto que decide sobre la exclusión de una prueba del juicio oral.

En el efecto devolutivo, en cuyo caso no se suspenderá el cumplimiento de la decisión apelada ni el curso de la actuación:

---

¹ La expresión “absolutoria” del numeral 1º, del inciso 2º. del artículo 177 del CPP, fue declarada EXEQUIBLE por los cargos analizados en sentencia C-047 de 2006.

1. El auto que resuelve sobre la imposición, revocatoria o sustitución de una medida de aseguramiento.
2. El auto que resuelve sobre la imposición de una medida cautelar que afecte bienes del imputado o acusado.
3. El auto que resuelve sobre la legalización de captura [sic].
4. El auto que decide sobre el control de legalidad del diligenciamiento de las órdenes de allanamiento y registro, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones o recuperación de información dejada al navegar por Internet u otros medios similares.
5. El auto que imprueba la aplicación del principio de oportunidad en la etapa de investigación; y
6. El auto que admite la práctica de la prueba anticipada.

(Precepto acusado en su integridad).

ARTÍCULO 286. CONCEPTO. La formulación de la imputación es el acto a través del cual la Fiscalía General de la Nación comunica a una persona su calidad de imputado, en audiencia que se lleva a cabo ante el juez de control de garantías”.

(Precepto acusado sólo en lo resaltado y subrayado).

3. Del contenido de la demanda

A juicio del demandante, la totalidad del artículo 177 de la ley 906 de 2004 es contrario a la Constitución por omisión legislativa relativa, como quiera que por razones lógicas y jurídicas tendrían que hallarse incluido el acto de formulación de imputación, que al no estar, genera una imperfección que lo hace inequitativo, inoperante e ineficiente.

En efecto, observa el actor, “*dicho precepto normativo al señalar taxativamente las providencias judiciales contra las cuales procede el recurso de apelación, omitió señalar otras, tales como el auto que podría emitir el juez de control de garantías en la audiencia de formulación de la imputación al verificar los requisitos tanto formales como sustanciales de la misma de conformidad con el inciso final del artículo 10 de la Ley 906 de 2004*” (folio 25).

De conformidad con la función del juez de control de garantías, destacada por la sentencia C-591 de 2005, observa que éste debe realizar un control tanto formal como sustancial de la formulación de imputación efectuada por la Fiscalía, de modo que se salvaguarden los derechos fundamentales de todos los intervinientes del proceso, en especial de los procesados y las víctimas.

“*En consecuencia –agrega el ciudadano–, con la referida omisión del Legislador se vulnera flagrantemente el artículo 29 de la Constitución (...) toda vez que se impide que el Procesado, a través de su Defensor, controvierta en debida forma, ante el superior del juez de control de garantías, la formulación de imputación realizada por el Fiscal, lo cual*

resulta absolutamente relevante para el ejercicio del Derecho de Contradicción y Defensa, como quiera que de la calificación jurídica o relevancia jurídica de los hechos imputados por la Fiscalía se desprenden consecuencias trascendentales para los procesados que pueden afectar sus Derechos Fundamentales, como por ejemplo, la posibilidad o no de imponerles una medida de aseguramiento privada de la Libertad o la rebaja de penas ante el allanamiento o la aceptación de cargos” (folio 25).

Resalta enseguida, que según los tratados y convenios que forman parte del bloque de constitucionalidad, se debe garantizar la doble instancia frente a las providencias judiciales que directa o indirectamente puedan afectar o limitar la libertad personal, como lo destaca el art. 20 del C.P.P.

Por lo demás agrega que con la omisión legislativa del art. 177 C.P.P., “*se desconoce el Principio Constitucional de Prevalencia del Derecho Sustancial consagrado en el artículo 228 de la Constitución Nacional, puesto que se obstaculiza el control sustancial o material a la formulación de imputación por parte de la Defensa y/o el indiciado, esto en concordancia con el artículo 89 Constitucional (...)*” (folio 26).

Observa que el artículo 176 de la ley 906 de 2004 es constitucional, pues si se llegase a declarar inexecutable, “*se estaría imposibilitando, entre otros, la impugnación de las consecuencias jurídicas derivadas de la formulación de imputación, lo que sería contrario a la Constitución (...)*”.

En cuanto al aparte acusado del artículo 286 de la ley 906 de 2004, considera el demandante que es contrario al artículo 29 de la Constitución, por cuanto la formulación de la imputación es la primera actuación formal dentro de la investigación, con la cual se vincula al presunto infractor de la ley penal, se suspenden los términos de prescripción, se puede imponer medida de aseguramiento privativa de la libertad y se permite que el imputado se allane a los cargos.

De tal suerte, a pesar de todas las implicaciones jurídicas que conlleva la audiencia de la formulación de imputación, “*al ser considerada como un ‘acto de mera comunicación’, no podría ser objeto del principio de contradicción, vulnerando el derecho constitucional de defensa y del debido proceso del procesado, de las víctimas o la sociedad que a través del Ministerio Público debe ser representada” (folio 27).*

A este respecto señala en la demanda original, frente a la cual solicita se tenga en cuenta en lo pertinente (folio 29), que la formulación de imputación es mucho más que un mero acto de comunicación, pues con ella no sólo se interrumpe la prescripción de la acción penal. Pues no obstante el procesado tiene la facultad de allanarse o no a la imputación que realiza el investigador, sea ésta ajustada o contraria a derecho, en todo caso no cuenta con los elementos necesarios para desvirtuar el error en que puede incurrir la Fiscalía al imputar lo indebido. Otro tanto ocurre con las víctimas y con la sociedad, representada por el Ministerio Público (folio 4).

Por ello más adelante se indica: “*Cómo han de asegurar justicia, dignidad humana, orden justo, honra, debido proceso, derecho de defensa, si se permite que se investigue y peligrosamente se condene a una persona por un delito que no cometió o distinto del cometido, que de continuarse un proceso en esas condiciones, desgasta al aparato judicial [y] crea inseguridad jurídica ante los ojos de los imputados, las víctimas y la sociedad*” (folio 7).

Siguiendo la exposición del acto de corrección de la demanda, en seguida pasa a presentar dos ejemplos de los problemas que suscitan los preceptos acusados con respecto a la formulación de imputación², situaciones frente a las cuales se debe entender que el juez de control de garantías ejerza un control formal y sustancial, con lo que se busca que “*por lo menos la tipicidad de una conducta esté claramente establecida (...)*”. De ahí que no encuentre justificable “*alegar como contra tesis (...) el principio de celeridad, que puede verse afectado al permitir que la formulación de imputación tenga doble instancia, pero contraponiéndose a los demás principios que salva guardan [sic] el Sistema Penal Acusatorio, sustentado constitucionalmente por el artículo 228, que busca el establecimiento de la VERDAD REAL (...)*” (folio 28).

Con base en lo anterior, concluye que el aparte acusado del art. 286 del C.P.P. debe ser declarado inconstitucional y como consecuencia de lo anterior, para hacer efectivo lo preceptuado en el artículo 10 de la ley 906 de 2004, se debe declarar contrario a la Constitución el artículo 177, el que debe condicionarse a que la audiencia de formulación de la imputación también puede ser objeto de impugnación (doble instancia).

4. Intervenciones

4.1. Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia

Mediante escrito radicado el 29 de septiembre de 2010, el Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia estiman que la demanda debió ser rechazada. No

---

²El primer ejemplo muestra cómo en un determinado caso la Fiscalía, en audiencia de formulación de la imputación, imputa el delito de lesiones personales. “El imputado puede allanarse a los cargos y obtener rebaja de pena. El Ministerio Público y el representante de la víctima estiman que el delito imputable es realmente el de tentativa de homicidio y que la imputación establecida va en contra de sus derechos a la verdad, justicia y reparación”. Frente a esa situación se pregunta el actor ¿qué debe hacer el juez de control de garantías? “¿Ignorar las circunstancias fácticas-jurídicas que rodean el caso y pasar por alto la calificación jurídica elevada por la Fiscalía, con el simple argumento de que por ser ‘un acto de mera comunicación’, no puede interferir en tal imputación?; y si interviene aprobando o improbando la formulación de la imputación con base en el artículo 10 ibídem ¿tal decisión, sería objeto de impugnación?” (folio 27). El segundo ejemplo plantea el supuesto de que la Fiscalía en la audiencia en comento, imputara el punible de tentativa de homicidio. El imputado en desacuerdo cuenta con elementos probatorios que le permiten desvirtuar dicha imputación y alegar que la que corresponde es lesiones personales. El Ministerio público y las víctimas en salvaguarda de sus intereses no se oponen. ¿Qué debe hacer el juez de control de garantías? “¿Ignorar las circunstancias fácticas-jurídicas que rodean el caso y pasar por alto la calificación jurídica elevada por la Fiscalía, con el simple argumento de que por ser ‘un acto de mera comunicación’, no puede interferir en tal imputación?; y si interviene aprobando o improbando la formulación de la imputación con base en el artículo 10 ibídem, ¿tal decisión, sería objeto de impugnación?” (folio 28).

obstante, como ha ocurrido en otras decisiones (sentencias C-1154 de 2005 y C-509 de 2004), la Corte puede declararse inhibida para pronunciarse sobre el fondo del asunto, por falta de certeza, claridad, especificidad y pertinencia.

Uno de los defectos que aprecian es el relacionado con la falta de los argumentos necesarios para alegar omisión legislativa relativa, relacionados con la existencia de una norma constitucional que contemple el deber de expedir la norma, la falta de razonabilidad de la omisión y el efecto sobre la igualdad.

Con todo, observan que en el caso de que la Corte concluya que la demanda es apta, no hay lugar a declarar la inexecutable, pues el actor confunde el acto de imputación en el proceso penal colombiano, con el ejercicio de la pretensión punitiva *“al promover ‘causa’ en asuntos de conocimiento de dicha Corte Penal Internacional, donde ‘la admisibilidad de la causa’ es recurrible”* (folio 57).

Adicionalmente se dice que conforme al diseño constitucional, la Fiscalía no cumple funciones jurisdiccionales. Su competencia, por el contrario, consiste en investigar las conductas punibles y acusar a los presuntos responsables en un esquema de partes, donde al juez de garantías le corresponde decidir sobre las pretensiones del Fiscal. Por esto señala: *“Bajo este esquema, el acto de imputación, a cargo del Fiscal, es una expresión de parte- la que tiene a su cargo el ejercicio de la acción penal a nombre del Estado, y por lo tanto no es acto jurisdiccional que dirima un conflicto de relevancia jurídica, con eficacia de cosa juzgada y eventual posibilidad de ejecución”* (folio 58). Por esto se precisa, se trata de un acto de comunicación sobre las actuaciones del fiscal y la posible intención de ejercer una pretensión penal a través de la acusación o promoción de un juicio. Con ello se formaliza una investigación. Además, para que se dé el debido proceso, *“no tiene que darse la oposición a la imputación a través de la interposición de recursos, puesto que quien oficia como veedor de esa ‘imputación’ –el Juez de Control de Garantías-, tiene a su cargo varias labores, según lo dispone el artículo 288 C.P.P.”* (folio 59).

En efecto, el juez debe exigir a la Fiscalía que cumpla con los requisitos de cabal identificación del procesado, relación clara de los hechos relevantes, la consonancia de lo imputado con lo fáctico, e ilustrar sobre disyuntivas procesales como el allanamiento de cargos o la negociación precordada.

Concluye pues con la apreciación de que el concepto de imputación es una actuación procesal, ejercicio de la pretensión autónoma del Fiscal, por lo que no deben prosperar los cargos del actor.

4.2. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho

Mediante escrito presentado el 30 de septiembre de 2010, la Universidad Nacional conceptuó sobre las disposiciones acusadas.

Se indica que la diligencia de formulación de imputación es una actuación potestativa de la Fiscalía con la cual no se está dando un debate de fondo sobre las eventuales responsabilidades del imputado. Al contrario, con ella se manifiesta la posibilidad que le asiste de participar de forma activa en la etapa de conocimiento respectiva, así como de aceptar la culpabilidad y responsabilidad en esta etapa y beneficiarse de un descuento en la pena. Por ello estima la Universidad Nacional que *“está claro que la normatividad dispuesta para esta diligencia no adolece de una ‘omisión legislativa relativa’, pues el legislador ha querido eliminar la posibilidad de que en la audiencia se formule recurso de apelación, ya que para la etapa procesal se cumplen las garantías exigidas por la jurisprudencia constitucional tales como la certeza del sujeto destinatario de la disposición legal, así los ingredientes esenciales que se perciben en armonía con las disposiciones superiores de la Carta Política, en especial con el principio de doble instancia”* (folio 65).

Es al juez de control de garantías a quien corresponde el control de las formulaciones efectivas realizadas por la Fiscalía, a fin de proteger los derechos fundamentales que se puedan ver afectados en el ejercicio de la potestad punitiva. Esto de conformidad con la jurisprudencia y lo establecido en el artículo 10 del C.P.P.

Concluye entonces que *“no existe vulneración alguna del derecho al debido proceso o contravía constitucional (...) al prever el legislador escenarios de corrección de eventuales errores en las distintas etapas en que es concebido el procedimiento penal actual y la garantía plena del control superior de un tercero imparcial como lo es el juez de control de garantías en las diligencias preliminares (...)”* (folio 65).

Explica con referencia al debido proceso, que la diligencia de formulación de imputación fue prevista por el legislador como un acto de mera comunicación que se efectúa ante el juez de control de garantías, en donde con base en los elementos fácticos *“se indica la relación de punibles en las cuales está inmerso un sujeto quien a partir de esta diligencia es vinculado formalmente a las actuaciones propias del proceder penal actual”* (folio 65). Con ella, agrega a continuación, se mantiene la integridad de los derechos del procesado, *“los cuales deben ser debidamente ilustrados por el Juez y permiten desarrollar fenómenos igualmente favorables al procesado como lo es la posibilidad de aceptación de responsabilidad”* (folio 66).

Descarta además que, como lo propone el actor, se deba dar en la etapa preliminar la controversia, la cual, en la estructura del sistema penal acusatorio, se decanta es en la etapa de conocimiento.

De este modo, en atención a lo previsto en el artículo 8° del C.P.P., encuentra que los artículos 177 y 286 del C.P.P. son conformes a la Constitución, de acuerdo con pronunciamientos anteriores, *“en el entendido que es el juez de control el que debe evaluar la sujeción de la formulación de imputación al principio de legalidad (...)”* (folio 66).

4.3. Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante escrito radicado el 30 de septiembre de 2010, la representante del Ministerio del Interior y de Justicia solicita a la Corte declararse inhibida para atender el fondo del asunto, por cuanto la demanda no reúne los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En relación con el cargo de omisión legislativa relativa frente al art. 177 CPP, presuntamente causante de la violación del artículo 29 de la CP, observa que dicho cargo carece de certeza *“porque el artículo acusado no es el que contempla las providencias judiciales respecto de las cuales procede el recurso de apelación, como tampoco se refiere a los recursos que proceden o no proceden contra decisiones que se tomen en la audiencia de formulación de imputación”* (folio 70).

A cambio, el artículo 177 determina el efecto en que se concede el recurso de apelación, mientras que el artículo 176, expresamente no acusado, es el que establece cuáles son las providencias susceptibles de apelación. En este último artículo se incluyen *“los autos adoptados durante el desarrollo de las audiencias”*, salvo los casos previstos en el Código, dentro de los que no está exceptuado el auto de la audiencia de imputación. También existe falta de certeza en la argumentación respecto del artículo 177 CPP en tanto es claro para el Ministerio que de prosperar una medida de aseguramiento y afectarse por tanto la libertad del imputado, existe una garantía proveniente del Bloque de Constitucionalidad, de que en tales circunstancias, el acto que ordena la misma debe ser susceptible de apelación.

En lo que se refiere al cargo sobre el artículo 286 como violatorio del artículo 29 constitucional, también estima que carece de certeza *“porque esa calificación de acto de comunicación no implica necesariamente que las decisiones que tome el juez de control de garantías en la audiencia en la cual dicho acto se lleve a cabo, no sean susceptibles de recursos, menos aún si en dicha audiencia se toman decisiones relacionadas con la libertad del imputado, caso en el cual, como se precisó, (...), sí procede el recurso de apelación”* (folio 71).

Dice sin embargo, conforme a la sentencia de 16 de abril de 2009 de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, que el estudio que efectúa el juez de control de garantías no es de aprobación o improbación de la imputación, aunque sí pueda pedir claridad y explicación en particular de los hechos jurídicamente relevantes, o aunque pueda interponerse recurso de apelación contra el auto en mención, en caso de que en el mismo se haya tomado alguna decisión del proceso.

Por lo tanto, la ausencia del requisito de la certeza en la demanda, señala el Ministerio del Interior y de Justicia, debe dar lugar a un fallo inhibitorio por parte de la Corte.

5. Intervenciones Extemporáneas

- Con oficio radicado en la Corte el 5 de octubre de 2010, la Fiscalía General de la Nación solicitó la declaratoria de constitucionalidad de los artículos acusados, o declararse inhibida para conocer de la demanda, por ineptitud de los cargos de inexequibilidad (folios 83-91).

Lo anterior, por cuanto la diligencia de formulación de la imputación tiene como objetivo poner en funcionamiento la actuación investigativa del Estado y del aparato judicial para perseguir el delito y proteger los derechos de las víctimas y de la sociedad. Con él se produce la individualización concreta del imputado y de los hechos relevantes, sin que con él se descubran evidencias, ni se desvirtúe la presunción de inocencia. Por lo demás, el derecho de defensa del procesado opera desde el conocimiento de que cursa un proceso en su contra, por ser una garantía reconocida por el derecho internacional de los derechos humanos (PIDCP y Convención Americana de DD.HH.). De igual modo se argumenta que la demanda carece de claridad por falta de coherencia argumentativa, de certeza por acusar una norma inferida y de especificidad por no incluir un cargo concreto de inconstitucionalidad.

- Mediante oficio de 5 de octubre de 2010, el ICBF presentó escrito en el cual solicita que se declaren exequibles los artículos acusados (folios 77-82).

Con relación a la afirmación de la demanda, de que el auto que se dicte en la audiencia de formulación de imputación no tiene recurso de apelación, estima el Instituto que tal consideración olvida la interpretación sistemática que se ha considerado esencial por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencia C-569 de 2000). Por lo demás, se observa que la regla general es que sea posible apelar los autos dictados en audiencia, pues así se establece en el artículo 176 que el actor mismo reconoce como constitucional. Y frente al artículo 286 del CPP aclara que *“Imputar, significa tener algunos indicios que permiten dirigir la investigación hacia un titular. Más, no es un acto de juzgamiento propiamente dicho (...). La naturaleza de esta figura ha de entenderse como un factor de referencia en el inicio de la investigación penal”*. (folio 82). Sin embargo, reitera que como esta información se produce en una audiencia, ella puede ser objeto de segunda instancia y con efecto devolutivo si en el mismo auto, fruto de la imputación, se propone y resuelve la imposición de una medida de aseguramiento (artículo 177 del C.P.P.).

- La Academia Colombiana de Jurisprudencia, con escrito de 5 de octubre de 2010, observa que las normas acusadas (tanto las del escrito original de demanda como el de corrección), son constitucionales porque garantizan precisamente el derecho de defensa del procesado a través de la imputación, acto con el cual se informa hacia dónde se direcciona la investigación y el enjuiciamiento (folios 92-101).

Se estima así que el actor tiene razón en cuanto a considerar que el auto que reconoce la formulación de imputación, de contener vicios, debe ser recurrible en apelación. Pero para alcanzar este resultado con sentencia de constitucionalidad, era necesario acusar disposiciones que no fueron tenidas

en cuenta por la demanda, a saber, los artículos 289 y 290 del C.P.P. que establecen precisamente los requisitos que debe reunir la formulación de imputación por parte de la fiscalía para con el investigado, ante el juez de control de garantías.

- Finalmente la Defensoría del Pueblo, mediante escrito radicado el 6 de octubre de 2010, solicita que se declaren constitucionales los artículos acusados (folios 103-122).

En primer lugar, apunta las razones por las cuales remitía su participación en la fecha señalada. A continuación analiza el contenido de la demanda y su corrección, lo que conduce a valorar los requisitos que se deben reunir para configurar la omisión legislativa relativa acusada. Para tal propósito, presenta algunas generalidades sobre el proceso penal durante la etapa de investigación previa, la cual, si los resultados lo ameritan, puede dar lugar a que la fiscalía efectúe la imputación fáctica respectiva, de conformidad con lo previsto en el art. 287 CPP. Un señalamiento con el cual se abre formalmente la investigación en contra de la persona individualizada e identificada, para que ella pueda ejercer su derecho de defensa.

Lo anterior se confirma con lo previsto en los artículos 287, 288, 289 y 290 CPP, de los cuales concluye la Defensoría que el acto de imputación sirve ante todo para enterar a una persona acerca de la existencia de una investigación en su contra, a fin de que pueda defenderse de la misma. Por ello confirma que se trata en efecto de un acto de comunicación que orientará el proceso y permitirá al imputado, también definir su estrategia de defensa. Se trata entonces, según la Defensoría, de un *“acto autónomo del Fiscal que tiene por finalidad establecer frente al imputado el marco fáctico y jurídico respecto del cual se desarrollará la investigación y posiblemente, la acusación y el juicio”* (folio 110). No obstante, adelante se puntualiza que a pesar de ser un *“acto preliminar”*, no es improvisado sino que responde a la función de la Fiscalía como ente acusador, cuya naturaleza permite en efecto los acuerdos con el imputado, a partir de los hechos jurídicamente relevantes. Por esto encuentra que no es necesario, ni funcional, ni conveniente, que en el proceso penal la formulación de la imputación sea susceptible de recursos, pues es la Fiscalía quien adopta la decisión de imputar cargos, de manera que el juez no puede adoptar ninguna decisión en torno de dicha atribución exclusiva y excluyente del fiscal.

De otro lado, apunta la Defensoría, es normal que no exista acuerdo entre la Fiscalía y el imputado, resultado propio de un proceso de partes, lo que permite comprender por qué ante tal circunstancia el juez de control de garantías no debe declarar inválida la formulación. Debe sí verificar que en la misma se hayan cumplido los requisitos de ley, en particular que el imputado entienda los cargos formulados en su contra, una claridad que, por cierto, puede solicitar la defensa debe asegurar el juez de control de garantías.

Concluye pues que como el juez en dicha audiencia no adopta propiamente una decisión, no es dable admitir que la misma pueda ser controvertida mediante los recursos de impugnación. Distinto es el caso en que se pretenda

imponer una medida de aseguramiento, caso en el cual, dada la afectación de derechos fundamentales, mayores son las exigencias para la Fiscalía y los poderes de control de juez de garantías.

No hay por tanto omisión legislativa relativa en el artículo 177 CPP, cuando no se ha previsto recurso contra el auto producido en la audiencia de formulación de imputación, pues el acto de comunicación en comento a más de ser propio de las competencias del fiscal, ocurre precisamente para garantizar el derecho de defensa del imputado. Tampoco hay violación de la Constitución o del Bloque de Constitucionalidad, al prever en el artículo 286 CPP la naturaleza jurídica del acto de formulación de imputación como un acto de comunicación, pues la actuación del fiscal no comporta una decisión ni afecta *per se* derechos fundamentales, lo cual no la somete ni a la decisión del juez de garantías, ni necesariamente el principio de contradicción por vía de recursos. Cosa distinta es que, como se afirmó por la Corte (sentencia C-209 de 2007), puedan los actores procesales solicitar aclaración, corrección o adición. Es decir, que el acto de formulación de imputación es “*un enunciado que determina el contenido concreto del deber del Estado de informar a una persona acerca de la existencia de una investigación penal en su contra (...)*” (folio 122), donde las desavenencias respecto de la formulación son inherentes a un proceso de partes que se contraponen y que tienen sus propios mecanismos de control, verificación, ajuste y adecuación.

6. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto No. 5036, el Procurador General de la Nación conceptuó que los artículos acusados son exequibles.

A juicio del Ministerio Público, el problema jurídico que se plantea en la demanda consiste en establecer si el no incluir la formulación de la imputación dentro de las decisiones apelables, constituye una omisión legislativa relativa contraria a la Constitución, “*al vulnerar el debido proceso, el derecho de contradicción, el derecho de defensa y el derecho de los particulares para propugnar por la protección de sus derechos fundamentales*” (folio 131).

Para tales efectos repasa la naturaleza del Sistema Procesal Penal que se introduce en el Acto Legislativo 03 de 2002 y que se concreta en la Ley 906 de 2004. Por ello señala luego que la imputación no es un acto del cual se desprendan las consecuencias jurídicas para el procesado de que trata el actor, ni un acto que requiera del “*control sustancial o material [...] por parte de la Defensa y/o el indiciado*”, pues al contrario, “*la imputación es el acto por medio del cual se da inicio al procedimiento penal, al comunicar de manera formal, ante el Juez de Garantías, a una persona, que la Fiscalía General de la Nación está investigando su conducta y se propone ejercer la acción penal en su contra*” (folio 132-133).

Se trata en suma, siguiendo la jurisprudencia de esta Corte, del acto por medio del cual se vincula a la persona investigada, al proceso penal. Con ello el imputado y su defensor, dice el Ministerio Público, apenas se enteran de la

posibilidad cierta de que la Fiscalía ejerza la acción penal. No hay afectación de ningún derecho fundamental del imputado, ni se produce efecto procesal definitivo. Y si el Fiscal efectúa una errada imputación, estima el Procurador, *“será su teoría del caso y no la situación del imputado la que se verá afectada de manera negativa en el futuro, en tanto y en cuanto que no podrá conseguir demostrarla en la Audiencia de Juicio Oral”* (folio 134). Un proceder que, se precisa, genera consecuencias no para el investigado sino para el funcionario de la Fiscalía.

Con todo, dice la Vista Fiscal, las cosas cambian cuando se decretan medidas de aseguramiento o de rebaja de penas por allanamiento o aceptación de cargos, pues en estos casos el Juez de Garantías cumple una función mucho más activa y garantista. De cualquier modo frente al caso planteado por el actor de unos cargos mal fundados o calificados de manera inadecuada por la Fiscalía, *“lo razonable sería que el imputado no admitiese la imputación y, por tanto, que no se allane o acepte los cargos, mas no que se opusiera a ellos, pues en esa etapa inicial del proceso es probable que no disponga de la evidencia suficiente para fundar su oposición y, en todo caso, esta no es la oportunidad procesal para hacerlo ni se está frente a la autoridad competente para resolver el asunto”* (folio 135).

En efecto, repasa aquí las funciones del juez de garantías, de conformidad con lo señalado en la sentencia C-591 de 2005, de donde concluye que el mismo no puede hacer un control sustantivo o probatorio respecto de la imputación, como lo pretende la demanda. A cambio, el juez de garantías en la audiencia de formulación de imputación de lo que se ocupa es de verificar que el fiscal cumpla de manera adecuada con las obligaciones legales, relacionadas con *“individualizar al imputado; hacer en un lenguaje comprensible una clara y sucinta relación de los hechos jurídicamente relevantes, sin que ello implique la revelación de materiales probatorios; informar al imputado de la posibilidad que tiene de allanarse a los cargos y obtener por ello una rebaja de la pena; y constatar que el imputado entienda la imputación que contra él se formula”*. Sólo de manera excepcional el juez de garantías se ocupa de decidir si decreta o no la medida de aseguramiento que solicita el fiscal, decisión que se adoptará de conformidad con lo previsto en el art. 308 CPP y que sí es apelable, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 177 demandado.

También, señala la Vista Fiscal, es eventual y excepcional que el juez de garantías *“deba decidir si acepta o no el acuerdo previo celebrado entre el imputado y la Fiscalía, por virtud del cual el primero acepta los cargos imputados”*, control que ejerce en cuanto a verificar que el acuerdo alcanzado sea voluntario, libre y espontáneo (artículo 293 CPP). Por último precisa que tales acuerdos no sólo ocurren antes de la imputación (artículo 293 CPP), sino también después de la misma (350 CPP), e incluso después de la acusación (artículo 352 CPP), recibiendo por ellos distintos beneficios.

De todo lo anterior concluye que no se aprecia el cumplimiento de ninguno de los requisitos que determinan la configuración de la omisión legislativa relativa, y al no apreciar el Ministerio Público ninguna vulneración de la

Carta, solicita a la Corte declarar exequibles el artículo 177 y la expresión demandada del artículo 286 del Código de Procedimiento Penal.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Cuestión previa

2. Antes de reconocer los problemas jurídicos de fondo que el asunto plantea y de señalar el plan de argumentación diseñado por la Corte para resolverlos, es necesario absolver previamente el problema de aptitud sustantiva de la demanda. Porque de no ser absuelta positivamente dicha cuestión, la Corte deberá declararse inhibida para producir un pronunciamiento de carácter sustancial, por falta de competencia.

3. En efecto, en su intervención durante el proceso, tanto el Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia y el Ministerio del Interior y de Justicia (folios 56 y 70-71 respectivamente) como la Fiscalía General de la Nación (folios 83-91), solicitan a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre los cargos formulados por el actor, en tanto carecen de certeza, claridad, especificidad y pertinencia.

En particular se alega que la demanda no contiene los argumentos necesarios para alegar omisión legislativa relativa, en la medida en que no se cumple con los requisitos mínimos que este tipo de demandas reclama. No se indica con claridad ni la norma constitucional que impone el deber al legislador de expedir la norma que el actor echa en falta, no se argumenta la falta de razonabilidad de la omisión, ni menos aún cuál es el efecto que lo anterior produce sobre la igualdad.

En particular, el Ministerio del Interior y de Justicia frente al cargo presentado respecto del art. 177 CPP, observa la carencia de certeza en razón a que ni esta disposición contempla cuáles son las providencias apelables para deducir las que no lo son, ni tampoco de su contenido se puede derivar una negación de tal recurso para cualesquiera decisiones adoptadas durante la audiencia de formulación de imputación, incluida la medida de aseguramiento que afecte la libertad del imputado. Y con relación al artículo 286 CPP, también en su criterio se presenta el problema de cargo incierto en cuanto a la violación del art. 29 CP, pues la naturaleza de la formulación de imputación como acto de comunicación, no determina que las decisiones adoptadas por el juez de control de garantías en la audiencia respectiva, no puedan ser recurridas, como sucede cuando se afecta la libertad del imputado. Se trata entonces de una

norma inferida, cuya inconstitucionalidad además no se argumenta con cargo concreto.

Por su parte, aunque no se manifiesta de manera expresa, la Academia Colombiana de Jurisprudencia (folios 92-101) pone de presente un problema de ineptitud de la demanda, al reconocer la ocurrencia de la violación de la Constitución, pero no por lo previsto en las disposiciones acusadas, sino en otras, los artículos 289 y 290 del C.P.P., donde realmente se determina el alcance de la formulación de imputación.

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

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

5. Reiterando la jurisprudencia de este Tribunal³, la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana, con el cual se desarrolla el principio previsto en los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución, de ser Colombia un Estado social de derecho democrático y participativo. Dicha acción está destinada a provocar que la Corte constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, tras el adelanto de un proceso, produzca una sentencia con efectos de cosa juzgada sobre un cierto problema jurídico planteado por el actor, relacionado con disposiciones creadas en general aunque no exclusivamente por el Congreso de la República, obrando como constituyente derivado o como órgano representativo legislativo.

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

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

---

³ Sentencias C-914 de 2010 y C-761 de 2009. Así mismo, entre muchas, sentencias C-041 de 2002, C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, A. 178 de 2003, A. 114 de 2004 y C-405 de 2009.

el principio de estabilidad del Derecho, con los cuales se protege la confianza en el sistema normativo y en las reglas que lo integran.

7. Igualmente, y esto es algo que debe estimarse esencial en este tipo de valoraciones, la delimitación del derecho de interponer demandas de inconstitucionalidad tiene por propósito acotar el poder de la Corte constitucional, pues las exigencias básicas establecidas también procuran determinar el ámbito dentro del cual, en términos generales, debe actuar el juez a la hora de valorar la exequibilidad o no de una disposición.

Porque, como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación⁴, no es función de ésta actuar de oficio, suplir al demandante y pronunciarse sobre la exequibilidad de disposiciones que no han sido acusadas, ni tienen cargos concretos y conceptos de violación constitucional reconocibles, pues de actuar así la Corte se estaría convirtiendo en juez y parte, suplantando al ciudadano y contrariando su función institucional de ser guardiana imparcial de la Carta.

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

9. Por lo que hace a los requisitos del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en reiterada jurisprudencia, en particular desde la sentencia C-1052 de 2001⁵ que recogió y sintetizó la línea decantada por años, esta Corporación ha enfatizado sobre la importancia de requerir del ciudadano el cumplimiento de unas cargas mínimas de comunicación y argumentación, de “razones conducentes para hacer posible el debate”, con las que se informe adecuadamente al juez constitucional, para que este profiera una decisión de fondo sobre los preceptos legales acusados.

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

El *objeto* demandado hace referencia al deber de identificar las normas acusadas como inconstitucionales (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991), cuya transcripción debe acudir a una fuente oficial que asegure la

---

⁴ Entre otras, C-428 de 2008 y C-320 de 1997.

⁵ Ver también sentencias C-370 de 2006, C-922 de 2007 y C-923 de 2008.

exactitud de su contenido y permita verificar las razones por las cuales para el actor ese contenido normativo es contrario a la Constitución.

El *concepto de la violación*, consiste en la “exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda”. Y aunque resulta evidente que el ciudadano puede “escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto”, en todo caso debe concretar: *i)* los “cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”⁶; *ii.)* el “contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan”⁷; *iii.)* “las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 1991)”, que sean para el juez constitucional “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”⁸. Esto último significa que se deben plantear acusaciones comprensibles o claras, recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada y en ese orden ser ciertas, mostrar de forma específica cómo la o las disposiciones objeto de demanda vulneran la Carta, utilizando para tales efectos argumentos pertinentes, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinario ni referidos a situaciones puramente individuales. Por último, la argumentación del demandante debe ser suficiente, en el sentido de ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada⁹.

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

10. El lleno de todas estas exigencias mínimas en la demanda es, por lo demás, condición para que, dado el caso excepcional que se enunció en el numeral anterior, pueda la Corte Constitucional integrar la unidad normativa. Pues la ocurrencia de las precisas y excepcionales circunstancias que permiten extender el examen de constitucionalidad a normas no acusadas, requieren en todo caso que se presente una demanda en forma en contra de un texto legal¹⁰.

---

⁶ Cfr. Sentencia C-142 de 2001.

⁷ Cfr. Ibíd.

⁸ Sentencia C-1052 de 2001

⁹ Idem.

¹⁰ Al respecto se señaló en la sentencia C-320 de 1997, reiterada en numerosas ocasiones, que “*la Corte concluye que la unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores. Igualmente es*

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

En efecto, como lo ha dicho la jurisprudencia, una omisión es relativa, *“cuando se vincula con un aspecto puntual dentro de una normatividad específica; pero aquella se vuelve constitucionalmente reprochable si se predica de un elemento que, por razones lógicas o jurídicas –específicamente por razones constitucionales-, debería estar incluido en el sistema normativo de que se trata, de modo que su ausencia constituye una imperfección del régimen que lo hace inequitativo, inoperante o ineficiente”*¹¹, en general por producir violaciones del derecho a la igualdad¹² o del derecho al debido proceso¹³.

De este modo, al plantearse ante el Juez constitucional que el legislador ha omitido un deber de regulación que crea una discriminación negativa injustificada, el ciudadano debe cumplir con unas cargas de argumentación más exigentes. Es decir que *“cuando de activar el control de constitucionalidad abstracto por vía de acción se trata, aduciendo la existencia de una omisión legislativa relativa, es menester que el ciudadano demuestre con razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”*¹⁴, *que la norma acusada contiene una omisión legislativa relativa de conformidad con el artículo 2º numerales 3 y 5 del Decreto 2067 de 1991”*¹⁵.

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

---

legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad” (subrayado fuera de texto). En el mismo sentido la sentencia C-185 de 2002, donde la Corte observó: *“La atribución legal reconocida a esta Corporación para integrar la unidad normativa, es decir, para vincular al proceso de inconstitucionalidad otros preceptos que no fueron materia de acusación, al margen de tener un alcance excepcional y restrictivo, sólo puede ejercerse cuando se ha verificado previamente que la demanda fue presentada en debida forma; esto es, cuando se determine que la misma ha cumplido con los requisitos formales y sustanciales de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad”*.

¹¹ Sentencia C- 041 de 2001, criterio reiterado en la sentencias C-528 de 2003 y C- 1009 de 2005.

¹² Sentencias C- 185 de 2001; C-420 de 2000.

¹³ Sentencias C- 540 de 1997; C-041 de 2002.

¹⁴ Sentencia C-1052 de 2001.

¹⁵ Sentencia C-192 de 2006.

encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”¹⁶.

Con tales exigencias adicionales no se procura restringir *per se* el derecho a participar en la defensa de la supremacía de la Constitución, sino hacer “*eficaz el diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior*”¹⁷. Un diálogo en el que se garantice que sea el demandante y no el juez quien define los contornos dentro de los cuales se ejerce en cada caso el control constitucional sobre las leyes y actos objeto de acusación y quien concreta el deber constitucional incumplido por el legislador¹⁸.

13. A partir de los anteriores elementos de juicio, pasa la Corte a valorar el contenido de la demanda presentada en este proceso.

2.2. Análisis de la demanda presentada en este proceso

14. Para determinar si conforme a lo expuesto, la demanda completó estas exigencias básicas para justificar un pronunciamiento de fondo en el presente proceso, es necesario repasar con detenimiento los argumentos que la estructuran.

15. Así, el actor presenta un cargo de inconstitucionalidad por cada precepto acusado. Respecto del artículo 177 de la ley 906 de 2004, demandado en su totalidad, dice que es violatorio de la Carta por omisión legislativa relativa. A su vez el aparte señalado del artículo 286 del CPP, donde se establece la definición jurídica de la formulación de imputación, se estima contrario al artículo 29 constitucional.

16. En cuanto a la omisión legislativa relativa del artículo 177, son estos los argumentos que la explican:

- Al no incluirse al auto que profiere el juez de garantías con ocasión de la formulación de imputación por parte de la Fiscalía, dentro de las providencias judiciales que pueden ser objeto del recurso de apelación, se genera una vulneración flagrante del artículo 29 de la Constitución, al impedirse al procesado controvertirla en debida forma, no obstante la calificación allí contenida tenga consecuencias trascendentales para él, como cuando a partir de la misma se ordena una medida de aseguramiento o la rebaja de penas ante el allanamiento o la aceptación de cargos.
- En los tratados y convenios internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, se impone la garantía de la doble instancia frente

---

¹⁶ Sentencia C-185 de 2002.

¹⁷ Sentencia 1052 de 2001.

¹⁸ Ver en este sentido sentencias C-405 de 2009 y C-434 de 2010.

a las providencias judiciales que directa o indirectamente puedan afectar o limitar la libertad personal.

- También se vulnera el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial, al obstaculizar el control material a la formulación de imputación por parte del imputado o su defensor.
- En fin, se precisa que distinto al artículo 177 acusado, el artículo 176 de la ley 906 de 2004 sí es constitucional pues en él se fundamenta la posibilidad de impugnar las consecuencias jurídicas derivadas de la formulación de imputación.

17. El cargo contra el aparte acusado del artículo 286 de la ley 906 de 2004, se explica así.

- Hay violación del artículo 29 constitucional pues la formulación de la imputación representa consecuencias importantes en el proceso, que no la reducen a un mero acto de comunicación. Habla de ser la primera actuación formal dentro de la investigación que vincula al presunto infractor de la ley penal, de que con ella se suspenden los términos de la prescripción, se permite la imposición de medida de aseguramiento privativa de la libertad y se da la oportunidad de que el imputado se allane a los cargos.
- Sin embargo, como “acto de mera comunicación”, no es objeto de contradicción, lo que vulnera los derechos del procesado, las víctimas y la sociedad representada en el Ministerio Público.
- Por lo demás, aún en el supuesto de que el imputado se pueda allanar y aceptar la imputación formulada, éste no cuenta con los elementos necesarios para desvirtuar una imputación indebida de la Fiscalía.
- Permitir la continuación de un proceso con una imputación contraria a Derecho y a los hechos, es peligrosista, desgasta al aparato judicial y crea inseguridad jurídica para todos los interesados en el proceso.
- Con la apelación del acto de formulación de imputación para ejercer un control formal y material del mismo, se garantiza que la tipicidad de la conducta esté claramente establecida así como la “verdad real”, sin que por ello se afecte el *principio de celeridad* que anima el proceso.
- Finalmente, por prevalencia del derecho sustancial, la inconstitucionalidad del artículo 286 del C.P.P. conduce a declarar contrario a la Constitución que no esté contemplado en el artículo 177 C.P.P. el recurso de apelación contra la audiencia de formulación de imputación.

18. Con base en lo anterior, pasa la Corte a analizar si del contenido de la demanda se puede derivar la existencia de cargos aptos para llevar a un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

2.3. Ineptitud sustancial de la demanda

19. La demanda no reúne los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991 y decantados por la jurisprudencia, en lo que se refiere al cargo de omisión legislativa relativa, formulado contra el artículo 177 C.P.P. Tampoco

cumple con las cargas mínimas de argumentación de inconstitucionalidad en relación con el cargo formulado contra el artículo 286 C.P.P. por presunta vulneración del debido proceso.

20. Con relación al artículo 177 C.P.P., en el cual se establecen los efectos en que se concede el recurso de apelación, el cargo de omisión legislativa relativa no se completa por el actor, pues no son visibles ni los elementos requeridos de toda demanda de inconstitucionalidad, ni los propios del argumento de omisión del legislador.

En el *concepto de la violación*, aunque el actor señala cuál es la norma constitucional infringida, a saber, los artículos 29 y 228 de la C.P. y define cómo el contenido normativo de las disposiciones constitucionales riñe con las normas demandadas, las razones aducidas para explicar la violación de la Constitución por omisión, son ante todo inciertas e impertinentes.

Así, se observa cómo el demandante identifica en el artículo 177 del C.P.P. la omisión legislativa alegada, en cuanto el acto de formulación de imputación no aparece como apelable ni en el efecto suspensivo, ni en el devolutivo. También puede apreciar el juez constitucional, por virtud del principio *pro actione*, que de algún modo el actor sí precisa que es esta disposición y no otra la que contempla la omisión alegada, pues así se desprende de la no inclusión de la formulación de imputación dentro del listado de providencias allí previsto y cuya apelación se surte en efecto o devolutivo o diferido. Una valoración que tiene peso también cuando señala expresamente que no es el caso del artículo 176 C.P.P. por cuanto en el texto de este último sí se establecen reglas que harían posible la impugnación de la formulación de imputación.

Podría entenderse que el actor expone por qué la exclusión del acto en cuestión de las decisiones recurribles en apelación carece de razón suficiente, al decir que con la formulación de imputación se determinan consecuencias importantes relacionadas con la libertad o la captura del imputado, con la definición del delito por investigar y con el subsiguiente despliegue de los poderes del Estado en la persecución y sanción del ilícito penal. Con todo, no encuentra la Corte razones en la demanda desde las cuales se pueda determinar por qué la formulación de imputación sería asimilable a los demás casos previstos en el art. 177 C.P.P. y sobre los cuales sí cabe recurso de apelación en efecto suspensivo o devolutivo, ni por qué y de qué modo su inclusión resultaría esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Constitución.

En el mismo orden, no se explica la falta de justificación y objetividad del precepto acusado como generador de una desigualdad negativa frente a quienes se encuentran amparados por las consecuencias jurídicas del artículo 177 C.P.P. Tampoco sus argumentos son claros, en punto a determinar cómo la omisión alegada es el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador, pues solo se mencionan en abstracto tratados y convenios internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, en los que se establece la garantía de la doble instancia para

las providencias judiciales que directa o indirectamente puedan limitar la libertad de los asociados.

21. De igual modo, los cargos formulados contra el artículo 286 del C.P.P. por presunta violación del artículo 29 de la Constitución, carecen de argumentos ciertos, específicos y pertinentes y en ese orden impiden un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.

Así cuando la demanda señala que la violación del debido proceso opera por causa de reconocer la formulación de imputación como un acto de mera comunicación, sin considerar las trascendentales consecuencias que el mismo acarrea sobre el proceso, como son el ser la primera actuación formal dentro de la investigación con la que se vincula al presunto infractor de la ley penal, la suspensión de los términos de la prescripción, la posibilidad de permitir la imposición de medida de aseguramiento privativa de la libertad y la oportunidad para que el imputado se allane a los cargos.

Asiste razón al demandante cuando señala éstas como posibles derivaciones de la formulación de imputación. Empero, el fundamento jurídico de las mismas no se encuentra en el artículo 286 C.P.P. sino en otras disposiciones legales que no fueron acusadas. Así por ejemplo, y sin con ello agotar la relación de preceptos alusivos a tales materias, dichas consecuencias, su naturaleza e implicaciones, se aprecian en el artículo 288 C.P.P. que define el contenido del acto de formulación de imputación; el efecto jurídico de la suspensión de la prescripción se establece en el artículo 292 C.P.P.; la posibilidad de allanarse se regula en el artículo 351 C.P.P. como modalidad de acuerdo o preacuerdo entre el sujeto investigado y la Fiscalía. Y en lo que hace referencia a las medidas de aseguramiento que pueden ser solicitadas por el fiscal en el acto de imputación, en su orden, las reglas inmersas en los artículos 306 y ss.

Ninguno de tales preceptos fue acusado por el ciudadano y en esa medida, las afirmaciones sobre la violación del art. 29 C.P. que se aducen, ignoran abiertamente los contenidos normativos allí previstos, los cuales, de haber sido considerados, bien podrían completar las exigencias del derecho de contradicción y del control de legalidad que el actor echa de menos.

En este sentido, la acusación formulada contra el artículo 286 C.P.P. carece de **certeza**, pues el señalamiento de las posibles consecuencias jurídicas del acto de formulación de imputación, no se dirige contra la norma efectivamente dispuesta en ese precepto, sino sobre otras que no han sido objeto de demanda. Es decir, que lo establecido en el artículo acusado no posee el contenido legal verificable requerido para que se puedan derivar los cargos por violación del debido proceso que se imputan.

La referencia exclusiva al artículo 286 C.P.P. como fuente normativa de la violación del debido proceso, determina entonces que tampoco se reúna el requisito de la **especificidad**, ya que el actor no logra formular un cargo concreto de naturaleza constitucional, en donde se establezca con precisión, la

oposición objetiva y verificable entre el contenido de tal precepto y el artículo 29 constitucional. Y en ese sentido sus argumentos, o mejor aún, sus temores, resultan vagos e indirectos, pues no se relacionan concreta y derechamente con lo previsto en el artículo que se acusa, lo cual impide que se desarrolle una discusión propia del juicio de constitucionalidad.

Tampoco se cumple con el requisito de la **pertinencia** cuando se aduce que el adscribir el carácter de acto de mera comunicación a la formulación de imputación, vulnera el derecho de contradicción. Con este razonamiento, lo que hace el actor es formular un cargo fundado en la interpretación subjetiva del artículo 286 C.P.P., que por lo demás desconoce abiertamente la naturaleza del proceso penal regulado desde el artículo 250 constitucional, modificado por el A.L. 3 de 2002, art. 2º y desarrollado ampliamente por la ley 906 de 2004 y las normas que la modifican; preceptos en los cuales el fiscal obra como parte en igualdad de armas con el procesado y en donde sus pretensiones como representante del Estado en ejercicio de la acción penal, sólo se convierten en decisiones que trascienden y determinan el rumbo de la actuación procedimental, una vez se valoran y en su caso convalidan por el juez de control de garantías.

Esta falencia también se hace evidente cuando se afirma que la naturaleza jurídica adscrita al acto de formulación de imputación produce la aplicación de un criterio peligrosista que desgasta el aparato judicial, toda vez que con esta afirmación no se está confrontando el contenido de la norma superior señalada como vulnerada con lo dispuesto en el art. 286 C.P.P., sino que se expresa una simple interpretación personal del demandante sobre este último precepto. Y a la misma conclusión se llega frente al reclamo de que el acto de formulación de imputación, en cuanto tal, debiera tener recurso de apelación, como forma de garantizar la “verdad real” y el cumplimiento del principio de celeridad; con esta afirmación no se está reconociendo una falencia propia de la norma demandada, sino que se está apelando a la conveniencia, canon que no hace parte de los ámbitos de valoración jurídica de competencia del juez constitucional.

22. De lo anterior se desprende la necesaria declaración de ineptitud sustantiva de la demanda, en relación con los cargos formulados contra el artículo 286 de la ley 906 de 2004.

23. Por las consideraciones expuestas, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de los artículos 177 y 286 del C.P.P., por el cargo de omisión legislativa relativa para el primer precepto, así como respecto de la presunta violación del derecho al debido proceso para el segundo, en ambos casos por ineptitud sustancial de la demanda.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la inconstitucionalidad de los artículos 177 y 286 de la Ley 906 de 2004, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado
Ausente en comisión

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General