

Sentencia C-1177/05

DENUNCIA PENAL-Naturaleza

DENUNCIA PENAL-Características

DENUNCIA PENAL-Exoneración del deber de denunciar

DENUNCIA PENAL-Concepto/DENUNCIA PENAL-Acto constitutivo y propulsor de la actividad estatal/DENUNCIA PENAL-Acto formal/DENUNCIA PENAL-Acto debido/DENUNCIA PENAL-Carácter informativo/DENUNCIA PENAL-No desistible/DENUNCIA Y QUERELLA-Diferencias



La denuncia en materia penal es una manifestación de conocimiento mediante la cual una persona, ofendida o no con la infracción, pone en conocimiento del órgano de investigación un hecho delictivo, con expresión detallada de las circunstancias de tiempo modo y lugar, que le consten. Se trata de un acto constitutivo y propulsor de la actividad estatal en cuanto vincula al titular de la acción penal - la Fiscalía - a ejercerla con el propósito de investigar la perpetración de un hecho punible. Es además un acto formal en el sentido que, aunque carece del rigor de una demanda, convoca una mínima carga para su autor en cuanto exige (i) presentación verbal o escrita ante una autoridad pública; (ii) el apremio del juramento; (iii) que recaiga sobre hechos investigables de oficio; (iv) la identificación del autor de la denuncia; (v) la constancia acerca del día y hora de su presentación; (vi) suficiente motivación, en el sentido que contenga una relación clara de los hechos que conozca el denunciante, de la cual se deduzcan unos derroteros para la investigación; (vii) la manifestación, si es del caso, acerca de si los hechos han sido puestos en conocimiento de otro funcionario. La denuncia es un acto debido en cuanto involucra el ejercicio de un deber jurídico (Art. 95.7 CP) del cual es titular la persona o el servidor público que tuviere conocimiento de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio. El acto de denuncia tiene carácter informativo en cuanto se limita a poner en conocimiento de la autoridad encargada de investigar, la perpetración de una conducta presumiblemente delictuosa, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó y de los presuntos autores o partícipes, si fueren conocidos por el denunciante. A diferencia de la querella, la denuncia no es desistible, ni comporta la posibilidad de retractación en razón a la naturaleza pública de los intereses jurídicos que se encuentran comprometidos, lo que excluye la disponibilidad sobre los mismos por parte del denunciante.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Alcance

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Importancia

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Derecho fundamental de aplicación inmediata

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Derechos que compromete marco jurídico de aplicación

DENUNCIA PENAL-Autoridades públicas no pueden poner trabas injustificadas a quien desea presentarla

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Configuración legal

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Posibilidad de ser limitado por el legislador

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Límites a configuración legal

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No es absoluto

SENTENCIA INTERPRETATIVA-Aplicación

Advierte la Corte que en efecto, la expresión acusada admite más de una interpretación, algunas de las cuales, como la insinuada por la Procuraduría, pueden resultar contrarias a la Constitución. Corresponde en consecuencia a la Corte delimitar el contenido de la disposición acusada fijando el único sentido en el cual ésta se entiende compatible con la Constitución, por lo que procederá a emitir una sentencia interpretativa, condicionando la ejecución de la norma demandada a la interpretación que desarrolla el texto constitucional.

DENUNCIA PENAL-Requisitos

En atención a las graves implicaciones de orden social, patrimonial, moral y legal que una denuncia penal puede acarrear a determinado o determinados ciudadanos, el legislador ha optado por rodear esta declaración de conocimiento de una serie de requisitos orientados a preservar los derechos fundamentales a la honra y el buen nombre, a precaver las denuncias temerarias, y a proteger el aparato jurisdiccional de usos indebidos. Se trata de unos mínimos requerimientos que, sin obstruir el racional acceso al aparato jurisdiccional, la provean de elementos que permitan establecer el fundamento que reclama no solamente la propia disposición legal, que

establece que “En todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento”, sino la disposición constitucional que supedita la obligatoriedad en el adelantamiento de la acción penal y el desarrollo de la investigación por parte del órgano competente a que (i) “los hechos - puestos en su conocimiento- revistan las características de un delito”, y (ii) “ medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo”.

TIPICIDAD OBJETIVA-Concepto

DENUNCIA PENAL-Parámetros constitucionales para determinar el fundamento/**TIPO OBJETIVO-Concepto/DENUNCIA PENAL**-Exigencia de que hechos denunciados revistan las características de delito/**DENUNCIA PENAL**-Exigencia de carga informativa

Son dos los parámetros para determinar el fundamento de una denuncia: (i) Que los hechos revistan las características de un delito, se trata de una exigencia que hace referencia a aspectos meramente descriptivos de la conducta, sin que su constatación involucre elementos valorativos. Es un concepto que responde a lo que en la teoría clásica del delito se ha denominado tipo objetivo, concepto que involucra elementos puramente descriptivos, es decir aquellos componentes de la conducta asequibles a la percepción sensorial, sin que en esa constatación se ingrese en terrenos valorativos. Lo que conduce a afirmar que para la estructuración de este primer elemento de fundamentación basta con que el funcionario investigador constate que la conducta que denuncia se encuentra descrita como delito, perseguible de oficio, sin que le sea permitido ingresar en la consideración de aspectos valorativos. (ii) El segundo parámetro de fundamentación atañe a la suficiente motivación de la denuncia acerca de la existencia del hecho. La expresión “siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo” (Art. 250 CP), impone al denunciante una carga informativa que permita inferir razonablemente que el hecho denunciado efectivamente existió.

DENUNCIA ANONIMA-No exclusión absoluta como medio de activación de la justicia penal

DENUNCIA PENAL-Advertencia sobre responsabilidad penal en caso de falsedad

DENUNCIA PENAL-Autoridad que resuelve inadmisión/**DENUNCIA PENAL**-Motivación de la inadmisión/**DERECHOS DE LAS VICTIMAS EN PROCESO PENAL**-Obligación de notificar la inadmisión de la denuncia al denunciante y al Ministerio Público

La eventual inadmisión de una denuncia no se vislumbra, como un acto propio de la nuda liberalidad del funcionario investigador, se trata de una decisión que sólo puede legitimarse por la ausencia, en el caso concreto, de los parámetros constitucionales que condicionan la obligatoriedad en el ejercicio de la acción penal: la posible existencia del hecho, y que el mismo revista las características de un delito investigable de oficio. Adicionalmente, para que la decisión de inadmisión de denuncia resulte acorde con la Constitución, ésta debe ser proferida por el fiscal, a quien la Constitución (Art. 250.8) y la ley (Art. 200 Ley 906/04) le adscriben la función de dirección, coordinación y control jurídico de la indagación e investigación. Se trata de una decisión que está exigida de motivación. Una de las dimensiones del debido proceso es la motivación de los actos o las decisiones de la administración. En el seno de la administración de justicia la validez de las decisiones depende de las razones justificativas en que se soportan, como un desarrollo del principio de legalidad. A juicio de la Corte, la decisión acerca de la denuncia reviste particular relevancia para la efectividad de los derechos de las víctimas y perjudicados con los delitos, por lo que no puede quedar exenta de controles externos. En consecuencia condicionará la exequibilidad de la expresión acusada “en todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento” a que tal decisión emitida por el fiscal sea notificada al denunciante y al Ministerio Público. Ello a efecto de investir tal decisión de la publicidad necesaria para que el denunciante, de ser posible, ajuste su declaración de conocimiento a los requerimientos de fundamentación que conforme a la interpretación aquí plasmada le señale el fiscal, o para que el Ministerio Público, de ser necesario, despliegue las facultades que el artículo 277 numeral 7° de la Constitución le señala para la defensa de los derechos y garantías fundamentales.

PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD EN MATERIA PENAL- Determinación del fundamento de la denuncia

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Inadmisión de denuncia penal/DENUNCIA PENAL- Ampliación “por una sola vez” debe entenderse sin perjuicio de los derechos de la víctimas de delitos

La afectación del derecho a acceder a la justicia que imponen las expresiones demandadas consiste en exigir del denunciante un mínimo de fundamentación a su declaración de conocimiento, en relación con la existencia del hecho que pone en conocimiento de la autoridad, y las características delictuosas que el mismo debe revestir, este último aspecto entendido como la concurrencia de los elementos que integran el tipo objetivo. La inadmisión, como cualquier decisión proferida en el ámbito de la administración de justicia, deberá ser motivada, proferida por el fiscal, y comunicada al denunciante y al Ministerio Público, y ella no hace tránsito a cosa juzgada, quedando vigente la posibilidad de que vuelva a ser presentada con el fundamento requerido en el

sentido establecido en esta sentencia. En cuanto a la ampliación de la denuncia, “por una sola vez”, debe entenderse sin perjuicio de los derechos de intervención que la Constitución y la Ley prevén para las víctimas de los delitos.

DENUNCIA PENAL-Fines que persigue la inadmisión/**DENUNCIA PENAL**-Finalidad de la norma que establece que la ampliación de la denuncia solo podrá hacerse por una vez

La inadmisión de denuncias sin fundamento, y la limitación de la ampliación de denuncia a una oportunidad, persiguen uno o varios de los siguientes objetivos: (i) garantizar que el acceso a la justicia penal, se realice con preservación de su ámbito propio, es decir como recurso extremo para la protección de derechos, cuya violación afecta las condiciones básicas de existencia de una colectividad; (ii) promover el orden social y los derechos fundamentales de los asociados al excluir la temeridad en la formulación de denuncias penales, que representan un alto costo para los derechos fundamentales a la honra y el buen nombre; (iii) promover el ejercicio responsable del deber constitucional de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia; (iv) preservar el aparato jurisdiccional de usos indebidos que pueden generar dispersión de esfuerzos y recursos, y afectar su efectividad; (v) promover los derechos de las víctimas de los delitos, al establecer presupuestos que propicien desde un comienzo una ruta exitosa para la investigación.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Sometimiento de controles externos

DERECHO AL BUEN NOMBRE Y A LA HONRA-Establecimiento de mínimas cautelas para la formulación de denuncia penal

Las mínimas cautelas establecidas por el legislador para la formulación de la denuncia penal en la disposición parcialmente acusada, envuelve el interés, constitucionalmente relevante, de preservar el derecho fundamental a la honra y el buen nombre de informaciones falsas, erróneas o tendenciosas, difundidas sin fundamento. Su preeminencia como derecho de la personalidad vinculado al patrimonio moral y social del individuo, e inherente al concepto de dignidad humana, demanda la especial protección de este derecho por parte de las autoridades públicas.

ACCION PENAL-Exigencia de una mínima fundamentación para promoverla

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Concepto de eficiencia

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Limitaciones de modo

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MATERIA PENAL-Inadmisión de denuncia sin fundamento/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MATERIA PENAL-Ampliación de denuncia “por una sola vez”/TEST DE RAZONABILIDAD-Aplicación/DENUNCIA PENAL SIN FUNDAMENTO-Inadmisión

Encuentra la Corte que (i) las expresiones “en todo caso se indamitarán las denuncias sin fundamento”, inciso 2º, y “por una sola vez”, inciso 3º, del artículo 69, constituyen un ejercicio legítimo de la potestad del legislador para reglamentar, en términos razonables, el derecho de acceso a la administración de justicia en materia penal; (ii) sometidas las medidas a un juicio de razonabilidad en los términos que lo tiene establecido la jurisprudencia de esta Corte, se encontró que las medidas promueven finalidades constitucionalmente legítimas; ellas no imponen cargas excesivamente gravosas e insuperables para los denunciantes; (iii) y las mismas se presentan como idóneas y adecuadas para alcanzar los fines superiores que promueven.

Referencia: expediente D-5730

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 69, parcial, de la Ley 906 de 2004, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*”.

Actor: Yaritza Xiobel Colina Ruiz y otros

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Yaritza Xiobel Colina Ruíz, Viviana Andrea Correa, María Fernanda López Martínez, Hans Cristhian Idárraga Valencia, Miguel Fernando Marín Ramos, Liliana Carolina Montoya Fajardo, Mario Andrés Posso Nieto, Ángela Patricia Almeida Chamorro, Yurani Trinidad López Lenis, Carlos Mauricio Noguera Salazar, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexequibilidad del artículo 69, parcial, de la Ley 906 de 2004, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”*.

La Corte, mediante auto de ocho (8) de abril de dos mil cinco (2005), proferido por el Despacho del magistrado sustanciador, admitió la demanda, ordenó las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación. Tramitados y aceptados, los impedimentos formulados por el Procurador y el Viceprocurador General de la Nación rindió concepto la Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEX TO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

"LEY No.906 DE 2004
(Agosto 31)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 69. Requisitos de la denuncia, de la querella o de la petición.

La denuncia, la querella o la petición se hará verbalmente, o por escrito, o por cualquier medio técnico que permita la identificación del autor, dejando constancia del día y hora de su presentación y contendrá una relación detallada de los hechos que conozca el denunciante. Este deberá

manifestar, si le consta, que los mismos hechos ya han sido puestos en conocimiento de otro funcionario. Quien la recibe advertirá al denunciante que la falsa denuncia implica responsabilidad penal.

En todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento.

La denuncia solo podrá ampliarse por una sola vez a instancia del denunciante, o del funcionario competente, sobre aspectos de importancia para la investigación.

Los escritos anónimos que no suministren evidencias o datos concretos que permitan encausar la investigación se archivarán por el fiscal correspondiente”.

III. LA DEMANDA

A juicio de los demandantes los apartes acusados de la norma, infringen el artículo 229 de la Constitución, por cuanto habilitar a la Fiscalía para inadmitir las denuncias que considere carentes de fundamento, limita el libre acceso a la administración de justicia. La inadmisión en tal evento equivale a un rechazo de plano, que inhibe el adelantamiento de diligencias orientadas a establecer la existencia de una conducta punible.

Considera que se restringe el ámbito del mismo precepto constitucional al establecer la posibilidad de ampliación de denuncia “por una sola vez”, hipótesis que impide que el denunciante que ya ha cumplido con ese rasero legal, ponga en conocimiento de la autoridad nuevos hechos o datos adquiridos con posterioridad y que resultarían útiles para la investigación.

IV. INTERVENCIONES

1. Del Ministerio del Interior y de Justicia

Solicita se desestimen los cargos de inconstitucionalidad formulados en la demanda, para lo cual aduce las siguientes razones:

1.1. El rechazo de la denuncia sin fundamento, lejos de lesionar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, contribuye a realizarlo, pues busca establecer un filtro para aquellas denuncias que carezcan de una mínima razón lógica, que congestionarían el sistema impidiendo la debida investigación de las conductas que sí revisten el carácter de delito.

La inadmisión de la denuncia debe ser la consecuencia de una actividad razonada de análisis del funcionario competente, y no el producto de la subjetividad del mismo.

Así, la primera expresión acusada constituye un valioso instrumento que cumple una doble función protectora del orden social, la seguridad jurídica y los derechos fundamentales de todos los ciudadanos por cuanto a través de ella se prevé que el Estado no intervenga en relación con aquellos hechos que no revistan potencialidad para poner en peligro bienes jurídicos valiosos para la convivencia individual y colectiva.

1.2. Respecto de la limitación de la ampliación de denuncia a “*una sola vez*” aduce que cuando en el denunciante no concurre la calidad de víctima, su actuación se contrae al momento de la denuncia y su ampliación, lo cual no obsta para que pueda acudir al proceso en calidad de testigo o aportar las pruebas de que tenga conocimiento. Si se trata de la víctima, adquiere la condición de interviniente y puede en consecuencia acceder al proceso en las oportunidades previstas para el efecto.

2. De la Fiscalía General de la Nación

Solicita la declaratoria de constitucionalidad de la norma acusada al considerar que:

2.1. Las determinaciones del legislador de inadmitir denuncias en materia penal, así como de rechazar demandas en las jurisdicciones civil, laboral o constitucional, están orientadas a proteger tanto a las personas que acuden a instancias judiciales, como al Estado para que en su actividad no exista un desgaste innecesario que involucre procedimientos inocuos.

2.2. A cerca de la limitación de la ampliación de denuncia “*por una sola vez*”, dice textualmente la Fiscalía:

“(…) ampliar la denuncia y limitar esta actividad a una ocasión, no constituye restricción maligna y tanta (sic) que atropelle o desconozca la Constitución Política. Se pretende responsabilizar al denunciante para que desde la primera comparecencia sea bien explícito e integral en su denuncia y adquiera verdadera conciencia de su rol. Volverse el denunciante un contertulio del funcionario sobre la denuncia; o atosigarlo con cambios, recambios, mudanzas, correcciones o ampliaciones, deslustran la manifestación, entorpecen la justicia y no deja de suscitar desconfianza en la persona que incurren en esa impropiedad y conflictos con el estamento fiscal.” (Fol. 6 de la intervención del Fiscal General de la Nación (E))

Sobre esa base concluye que la limitación aparece como “sensata y productiva”.

3. De la Defensoría del Pueblo

A juicio de esta entidad se debe declarar la inexequibilidad de la expresión “*En todo caso, se inadmitirán las denuncias sin fundamento*” del artículo 69 de la Ley 906 de 2004, por infringir los artículos 2º, 23, 29, 95-7, 228, 229 y

230 de la Constitución. En cuanto a la expresión “*por una sola vez*”, considera se debe declarar su exequibilidad.

Fundamenta su postura así:

3.1. La norma (inciso 2°), no establece un marco legal y reglamentario adecuado dentro del cual el funcionario que se pronuncia sobre la denuncia, ejerza sus potestades. Esto establece un amplio arbitrio para el funcionario e inhibe que el ciudadano conozca de antemano las formas que integran el ritual que debe agotarse para acceder a una decisión de fondo mediante la instauración de una denuncia, con desmedro del debido proceso (Art.29) , y del principio de sujeción de los jueces a la ley (Art. 230); en este último evento, la excesiva vaguedad de la formulación normativa conduce, no al imperio de la ley, sino al imperio de la voluntad individual del funcionario respectivo.

3.2. Considera que la denuncia, la querella y la petición especial constituyen especies del derecho de petición, advirtiendo que la falta de vinculación de la administración en tales eventos a una resolución de fondo, viola el Art. 23 de la Carta.

Sobre esa base solicita la declaratoria de inexecuibilidad de la expresión acusada, o en su defecto, si la Corte lo estima procedente, la emisión de un fallo modulado En este evento, el aparte demandado deberá declararse exequible, a condición de que se entienda que el funcionario que profiera una decisión de inadmisión, deberá indicar los defectos de que adolece la denuncia, querella o petición especial para que el denunciante los subsane en el término de cinco (5) días, término que se propone por extensión analógica de similares previsiones en la ley procesal civil, laboral y contencioso administrativa.

3.4. Sobre la posibilidad de ampliación de la denuncia “*por una sola vez*”, sustenta su exequibilidad en la consideración de que ello no obstaculiza ni restringe el derecho de acceso a la justicia; por el contrario tal opción sirve al propósito de que exista claridad y certeza sobre los supuestos básicos del hecho que será indagado, generando estabilidad en las actuaciones de la autoridad, lo cual fortalece el mencionado derecho fundamental.

4. Del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

A juicio de este interviniente, los apartes acusados de la norma deben ser declarados exequibles en razón a que no vulneran la garantía fundamental de acceso a la administración de justicia.

Fundamenta su solicitud, en dos argumentos centrales. De una parte, que las regulaciones que introduce la norma respecto de la denuncia constituyen una limitación razonable y proporcionada a la actividad de los particulares en su deber de colaboración con la administración de justicia. De otra, que las

limitaciones que se establecen al acto de denuncia, de ninguna manera vulneran el derecho de acceso a la administración de justicia, en razón a que ellas no están relacionadas con este derecho en la medida que no implica la formulación de pretensiones, ni una solicitud encaminada a la protección judicial de derechos en el marco de un proceso judicial. En el nuevo sistema penal la denuncia ni siquiera origina un proceso penal, pues este sólo comienza con los actos de imputación y acusación que están en cabeza de la Fiscalía.

5. De la Universidad Santo Tomás:

Asume la defensa de la norma manifestando que la limitación que ella introduce, al permitir la inadmisión de la denuncia sin fundamento, no trunca el acceso a la administración de justicia, sino que lo permite, pero sometido a unos parámetros mínimos de racionalidad.

En cuanto a la expresión que limita la ampliación de la denuncia “*por una sola vez*”, la juzga acorde con principios constitucionales que propugnan por que el proceso sea ágil, eficaz y justo.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:

La representante del Ministerio Público solicita la inexecutable del inciso 2° del artículo 69, y la executable de la expresión “*por una sola vez*” del inciso 3°.

Considera que el inciso 2° del artículo 69 infringe el principio de legalidad (Art. 29 C.P.) y el derecho de acceder a la administración de justicia (Art. 229 C.P.), en cuanto habilita al fiscal para disponer, a su arbitrio y sin verificación alguna, sobre la inadmisión de la denuncia cuando conforme a su íntimo convencimiento considere que ésta es infundada.

El principio de legalidad se vulnera en razón a que la disposición acusada no precisa cuál es el fundamento de la denuncia, y en consecuencia qué falencias provocarían su inadmisión, lo cual en criterio de la impugnante, permite el abuso, o el uso caprichoso y arbitrario de la facultad consagrada en el inciso 2° demandado.

Considera que la hipótesis del inciso 2° no puede estar amparada por los mismos criterios de discrecionalidad que respaldan el principio de oportunidad, ni justificarse con argumentos como el de la racionalización de la intervención penal. En cuanto a lo primero, por que esta determinación no está sometida al juez de control de garantías, y no puede hablarse de disposición de la acción penal cuando aún no se dan los presupuestos para establecer si habría lugar a acción penal, y en cuanto a lo segundo, por que el proceso se basa en el principio de la obligatoriedad que impone al fiscal el deber de

adelantar, en todo caso, una labor investigativa o de verificación del contenido de la *notitia criminis*, a fin de establecer si concurren los motivos y circunstancias a que alude el inciso 1° del artículo 250 de la Carta.

La inadmisión de la denuncia por ausencia de fundamento supone la pérdida del monopolio investigativo de la Fiscalía, pues la norma demandada impone al denunciante la carga de obtener y aportar medios de conocimiento sobre el hecho, con el propósito de dar fundamento a su denuncia.

En cuanto a la expresión “*por una sola vez*” del inciso 3°, para la Procuraduría ésta resulta acorde a la Constitución, en cuanto atiende la necesidad de racionalizar y organizar el acceso de los particulares a la administración de justicia. A diferencia de lo que acontece con el inciso 2°, en este evento la expresión demandada no impide a la persona poner en conocimiento de las autoridades un hecho presuntamente delictivo, sino que fija las condiciones para el ejercicio de su derecho de acción.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

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

2. Problema jurídico

En esta oportunidad corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas:

- ¿La potestad que el legislador asigna al órgano investigador en el inciso 2° del artículo 69 de la Ley 906 de 2004 para inadmitir las denuncias sin fundamento, constituye una restricción inconstitucional al derecho de acceso a la administración de justicia (Art.229 CP)?.
- ¿La limitación que introdujo el legislador en el inciso 3° de la misma disposición, respecto de la ampliación de denuncia, limitándola a “*una sola vez*”, infringe el derecho a un debido proceso, y restringe indebidamente el acceso a la administración de justicia?.

Las cuestiones que en esta oportunidad se plantean a la Corte deberán resolverse transitando por los siguientes temas:

- La naturaleza de la denuncia como acto procesal.
- El alcance del derecho a la administración de justicia en la Constitución y la jurisprudencia.

- Los límites que al derecho de acceso a la justicia puede imponer el legislador.
- El alcance de la expresión “*sin fundamento*”. Determinación del sentido compatible con la Constitución.
- El juicio de razonabilidad sobre las medidas restrictivas cuestionadas.

1. La naturaleza de la denuncia como acto procesal

La denuncia en materia penal es una manifestación de conocimiento mediante la cual una persona, ofendida o no con la infracción¹, pone en conocimiento del órgano de investigación un hecho delictivo, con expresión detallada de las circunstancias de tiempo modo y lugar, que le consten. A la vez que representa la activación de un medio para acceder a la administración de justicia, cuando concurren la calidad de ofendido y denunciante, constituye el ejercicio de una obligación legal y social de poner en conocimiento de la autoridad los hechos delictuosos.

Se trata de un acto *constitutivo y propulsor* de la actividad estatal en cuanto vincula al titular de la acción penal - la Fiscalía - a ejercerla con el propósito de investigar la perpetración de un hecho punible que deba ser investigado de oficio, en desarrollo de claros mandatos superiores previstos en los artículos 6º (responsabilidad por omisión y extralimitación de funciones de los servidores públicos); 123 (la vinculación de los servidores públicos a la Constitución, la Ley y el reglamento); 228 (el carácter público y permanente de la administración de justicia); 229 (el derecho a de acceso a al administración de justicia), y particularmente del 250 de la constitución que contempla el carácter obligatorio en el ejercicio de la acción penal.

Es además un acto *formal* en el sentido que, aunque carece del rigor de una demanda, convoca una mínima carga para su autor en cuanto exige (i) presentación verbal o escrita ante una autoridad pública; (ii) el apremio del juramento²; (iii) que recaiga sobre hechos investigables de oficio³; (iv) la identificación del autor de la denuncia; (v) la constancia acerca del día y hora de su presentación; (vi) suficiente motivación, en el sentido que contenga una relación clara de los hechos que conozca el denunciante, de la cual se deduzcan unos derroteros para la investigación; (vii) la manifestación, si es del caso, acerca de si los hechos han sido puestos en conocimiento de otro funcionario.

¹ El artículo 67 de la Ley 906 de 2004 establece que el deber de denunciar radica en “Toda persona”.

² Aunque el artículo 69 de la Ley 906 de 2004, a diferencia del artículo 29 de la ley 600 de 2000, no prevé de manera explícita el requisito de que la denuncia se formule “bajo juramento”, tal requisito es deducible no solamente de la naturaleza incriminatoria del acto, que por ende genera responsabilidades, sino del segmento final del artículo 69 que señala que “quien la recibe (la denuncia) advertirá al denunciante que la falsa denuncia implica responsabilidad penal”. En concordancia con este precepto los artículos 435 y 436 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) contemplan los delitos de falsa denuncia, y falsa denuncia contra persona determinada, los cuales exigen para su estructuración el elemento normativo “bajo juramento”.

³ Por principio las conductas punibles son investigables de oficio, a menos que se trate de aquellas infracciones respecto de las cuales la propia ley establece la necesidad de la querrela o de la petición especial como presupuestos de procesabilidad, lo cual obedece a razones de política criminal orientadas a flexibilizar la respuesta punitiva respecto de la lesión de bienes jurídicos a los que se le reconoce cierto carácter disponible (querrela), o a regular el ejercicio de la acción penal cuando se encuentran involucrados aspectos de extraterritorialidad (petición especial).

La denuncia es un acto *debido* en cuanto involucra el ejercicio de un deber jurídico (Art. 95.7 CP) del cual es titular la persona o el servidor público que tuviere conocimiento de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio. Las causas para exonerarse de este deber jurídico están previstas en la propia ley y constituyen un desarrollo de las salvaguardias constitucionales establecidas en los artículos 33 y 74 relativas al derecho a la no autoincriminación, y a la inviolabilidad del secreto profesional.

El acto de denuncia tiene carácter *informativo* en cuanto se limita a poner en conocimiento de la autoridad encargada de investigar, la perpetración de una conducta presumiblemente delictuosa, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó y de los presuntos autores o partícipes, si fueren conocidos por el denunciante. No constituye fundamento de la imputación, ni del grado de participación, o de ejecución del hecho, careciendo, en sí misma, de valor probatorio.

A diferencia de la querella, la denuncia no es *desistible*, ni comporta la posibilidad de retractación en razón a la naturaleza pública de los intereses jurídicos que se encuentran comprometidos, lo que excluye la disponibilidad sobre los mismos por parte del denunciante. Aunque constituye el pilar de la acción penal, en los delitos investigables de oficio, la denuncia es un acto procesal que se agota con su presentación y ampliación, surgiendo el deber de impulso oficioso por parte de funcionario competente, e ingresando el asunto al ámbito de la función pública regida por los atributos que le imprime el artículo 228 de la Carta.

Así, de los caracteres que el derecho procesal imprime al acto de denuncia, se derivan unos parámetros que permiten al funcionario judicial discernir en su momento, si se encuentra frente a una denuncia que responde a las exigencias de una declaración de conocimiento con potencialidad para movilizar el órgano de investigación, o ante una manifestación que no alcanza tal categoría. Adicionalmente, el orden jurídico establece un marco para este acto procesal el cual debe ser analizado en concreto, a fin de determinar si a partir de él es posible establecer la carencia de *fundamento* de una denuncia, o si, como lo señala la demanda tal determinación queda librada al arbitrio del órgano investigador.

2. El alcance del derecho de acceso a la justicia en la Constitución y la jurisprudencia. Límites por parte del legislador.

El artículo 229 de la Constitución Política contempla de manera explícita el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva⁴. Esta prerrogativa incorpora la posibilidad

⁴ El derecho a acceder a la justicia no cumple su finalidad con la sola consagración formal de recursos y procedimientos, sino que requiere que éstos resulten realmente idóneos y eficaces. Así lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al afirmar que “(...) la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal

reconocida a todas las personas residentes en Colombia de acudir, en condiciones de igualdad, ante los órganos de investigación, los jueces y los tribunales de justicia, ya sea para demandar la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, o para propugnar por la integridad del orden jurídico con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y adjetivas previstas en la ley. Incorpora así mismo, una garantía real y efectiva para los individuos, previa al proceso, que se orienta a asegurar que éste cumpla con sus cometidos de justicia, previniendo en todo caso que pueda existir algún grado de vacío del orden jurídico o indefensión frente a la inminente necesidad de resolver de manera pacífica los conflictos que se presentan entre los individuos, en sus relaciones interpersonales, y entre ellos y la organización estatal⁵. Esta pretensión cobra particular importancia cuando están comprometidos bienes jurídicos de la mayor relevancia para la sociedad como son aquellos a los que se les ha prodigado tutela a través del proceso penal.

Ahora bien, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a acceder a la justicia tiene una significación múltiple y compleja. De manera reiterada, ha sostenido esta Corte, que el derecho a acceder a la justicia es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho⁶ y un derecho fundamental de aplicación inmediata⁷, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso⁸.

En cuanto a lo primero, el derecho a acceder a la justicia contribuye de manera decidida a la realización material de los fines esenciales e inmediatos del Estado tales como los de garantizar un orden político, económico y social justo, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana y asegurar la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas⁹.

En cuanto a lo segundo, atendiendo a su importancia política, la jurisprudencia

recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla” Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 24. Cfr. C-1195 de 2001, MP, Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵ Cfr. C-426 de 2002, MP Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Ver entre otras las sentencias C-059 de 1993, MP, Alejandro Martínez Caballero; C-544 de 1993, MP, Antonio Barrera Carbonell; T-538 de 1994, MP, Eduardo Cifuentes Muñoz; C-037/96, MP, Vladimiro Naranjo Mesa; T-268/96, MP, Antonio Barrera Carbonell; C-215/99, MP(E), Martha Victoria Sánchez Méndez; C-163/99, MP, Alejandro Martínez Caballero; SU-091/00, MP, Álvaro Tafur Galvis; y C-330/00, MP, Carlos Gaviria Díaz, Sentencia C-426 de 2002, MP, Rodrigo Escobar Gil.

⁷ Cfr., entre otras, las Sentencias T-006/92, C-059/93, T-538/94, C-037/96, C-215/99 y C-1195/2001.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-268/96, MP, Antonio Barrera Carbonell. En este fallo, la Corte sostuvo que el “acceso a la justicia se integra al núcleo esencial del debido proceso, por la circunstancia de que su garantía supone necesariamente la vigencia de aquél, si se tiene en cuenta que no es posible asegurar el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso”.

⁹ Cfr. Sentencia C-426 de 2002, MP Rodrigo Escobar Gil.

constitucional le ha reconocido al acceso a la administración de justicia el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata, integrándolo a su vez con el núcleo esencial del derecho al debido proceso, y relacionándolo con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad. Por virtud de tal vinculación, el acceso a la administración de justicia adquiere un amplio y complejo marco jurídico de aplicación que compromete los siguientes ámbitos: (i) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos¹⁰; (ii) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares¹¹; (iii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas¹², y que ella se produzca dentro de un plazo razonables¹³; (iv) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso¹⁴.

Este derecho se garantiza también mediante la posibilidad de presentar denuncias en materia penal, respecto de lo cual ha dicho la Corte que: “*Las autoridades públicas no pueden poner trabas injustificadas a la persona que desea interponer una denuncia penal con el fin de que sea investigada la ocurrencia de un delito*”¹⁵. Se vulnera el derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, cuando se incurre en una dilación injustificada para recibir una denuncia penal, o se hacen exigencias formales que el denunciante no se encuentra en condiciones personales de cumplir, las cuales sacrifican la efectividad del derecho de acceso a la justicia penal.

Sin embargo, también ha señalado la jurisprudencia de la Corte, que el derecho de acceso a la administración de justicia es de configuración legal, y por ende el diseño y las condiciones de acceso, así como la fijación de

¹⁰ Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-597/92, MP, Ciro Angarita Barón, SU-067/93, MP, Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz; T-451/93, MP, Jorge Arango Mejía; T-268/96, MP, Antonio Barrera Carbonell.

¹¹ Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, SU-067/93, MP: Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz, T-275/94, MP: Alejandro Martínez Caballero, T-416/94, MP: Antonio Barrera Carbonell, T-502/97, MP: Hernando Herrera Vergara, C-652/97, MP: Vladimiro Naranjo Mesa, C-742/99, MP: José Gregorio Hernández.

¹² Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-399/93, MP, José Gregorio Hernández Galindo; C-544/93, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-416/94, MP, Antonio Barrera Carbonell; T-502/97, MP, Hernando Herrera Vergara.

¹³ Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-399/93, MP, José Gregorio Hernández Galindo; C-544/93, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-416/94, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-502/97, MP, Hernando Herrera Vergara; C-1195 de 2001, MP, Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda.

¹⁴ Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-046/93, MP, Eduardo Cifuentes Muñoz, C-093/93, MP, Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero, C-301/93, MP, Eduardo Cifuentes Muñoz, C-544/93, MP, Antonio Barrera Carbonell, T-268/96, MP, Antonio Barrera Carbonell., C-742/99, MP, José Gregorio Hernández.

¹⁵ Ver, Sentencias T-470 de 1996, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, y T- 547 de 1993, MP Alejandro Martínez Caballero.

requisitos para el pleno ejercicio de este derecho, corresponde establecerlos al legislador:

“ Ciertamente, en virtud de la cláusula general de competencia, la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual, atendiendo a las circunstancias socio-políticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitado por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales”.¹⁶

Igualmente ha establecido que en desarrollo de su potestad legislativa, el Congreso de la República puede establecer límites al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia:

“(…)(E)l derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, “este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie”¹⁷. Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría *per se* la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia.

(…) (E)n virtud de la cláusula general de competencia (Art. 150-2), el legislador está ampliamente facultado para fijar los procedimientos judiciales y, en particular, los términos que conducen a su realización, siempre y cuando los mismos sean razonables y estén dirigidos a garantizar el derecho sustancial”.¹⁸

Por ello es posible que el legislador establezca unas condiciones previas de operatividad que conlleven limitaciones o condiciones para el ejercicio adecuado del derecho, tales como fijar determinados límites temporales dentro de los cuales debe hacerse uso de las acciones judiciales, o señalar requisitos

¹⁶ Sentencia C- 426 de 2002 y C-428/2002, MP, Rodrigo Escobar Gil. En similar sentido, la sentencia C-1043/2000, MP Álvaro Tafur Galvis.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 351/94, MP, Hernando Herrera Vergara.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-652/97, MP, Vladimiro Naranjo Mesa. En este fallo la Corte encontró conforme a la Carta el establecimiento de plazos perentorios para el ejercicio de determinados recursos procesales en casos de violencia intrafamiliar, vencidos los cuales ya no era posible interponerlos pues “*existe un interés general por parte del Estado y de la sociedad para que los procesos judiciales se surtan en forma oportuna y diligente*”.

de procedibilidad para poner en movimiento el aparato judicial, o condicionar el acceso a la justicia a la representación de abogado, o al cumplimiento de determinados presupuestos de técnica jurídica, o a una mínima información a partir de la cual la justicia pueda operar.

Lo que no resulta admisible frente al orden constitucional son aquellas medidas excesivas que no encuentren una justificación razonable y que, por el contrario, se conviertan en obstáculos a la efectividad del derecho fundamental de acceso a la justicia y a la prevalencia de los demás derechos fundamentales comprometidos en cada caso. Los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, como lo ha señalado reiteradamente esta Corte, se constituyen así en límites constitucionales a ese poder de configuración que se adscribe al legislador.

De donde deviene que el derecho de acceso a la administración de justicia no es, como parecen entenderlo los demandantes, un derecho absoluto. Como se indicó puede ser objeto de limitaciones y condicionamientos en su regulación legal. Lo que corresponde en consecuencia es determinar (i) el sentido constitucional de la expresión “sin fundamento”, y (ii) si las limitaciones y condicionamientos que impone el legislador resultan constitucionalmente razonables, o si por el contrario son excesivas, carentes de razonabilidad, y por lo tanto contrarias a la Carta. Estos aspectos serán analizados en los siguientes apartes de esta sentencia.

3. La inadmisión de las denuncias sin fundamento y su ampliación por una sola vez, constituyen limitaciones constitucionalmente razonables, al derecho de acceso a la justicia ?

Establecido el alcance del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, y su posibilidad de ser limitado por el legislador, pasa la Corte a examinar en concreto, el cargo formulado contra las expresiones demandadas.

El cargo de la demanda se encamina a cuestionar la constitucionalidad de las expresiones normativas que habilitan al órgano investigador para inadmitir las denuncias sin fundamento, y limitar, a una sola vez, la ampliación de tal acto. Para el demandante ello introduce una gravosa restricción al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia.

Corresponde a la Corte determinar si dicha limitación es inconstitucional o si encuentra justificación razonable en preceptos superiores. Para hacerlo, esta Corporación procederá a caracterizar el grado de afectación que medidas como la inadmisión de la denuncia sin fundamento, y la limitación de la ampliación de la misma, a una sola vez, introduce en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Para el análisis de este primer aspecto es preciso determinar el alcance de la expresión “sin fundamento” que se inserta en la norma. Analizará así mismo la razonabilidad de las limitaciones establecidas por el legislador, teniendo en cuenta los fines que podrían justificarlas, así como el medio que las normas demandadas

prevén para el cumplimiento de esos fines, y la relación existente entre esos fines y los medios por los que optó el legislador para alcanzarlos¹⁹.

3.1. El grado de afectación del derecho a acceso a la justicia. La necesidad de fundamentación de la denuncia:

El alcance de la expresión sin fundamento. Determinación del sentido compatible con la Constitución.

La principal censura que tanto demandantes como intervinientes formulan contra la expresión *“en todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento”* del inciso 2° del artículo 69, radica en las incertidumbres que introduce la expresión *“sin fundamento”*.

La Defensoría del Pueblo señala al respecto que *“La norma no define lo que debe entenderse por denuncias sin fundamento, con lo cual se deja al funcionario un margen de discrecionalidad que desdice de la precisión y exactitud que debe existir en las consagración de las funciones y actividades a cargo de los servidores encargados de impartir justicia” (...)* *“(D)ejar a discreción del funcionario lo que debe entenderse por “fundamento” sin duda contraría la garantía de protección y seguridad que debe dispensarse a los asociados”*²⁰.

Similares preocupaciones expresa la Procuraduría General de la Nación en su intervención al señalar que la expresión acusada es violatoria del principio de legalidad en razón a que *“no precisa cuál es o en qué consiste el fundamento de una denuncia, es decir, de qué debe adolecer una denuncia para provocar su inadmisión, omisión conceptual que permite el abuso o uso caprichoso y arbitrario de la facultad consagrada en el inciso 2° demandado” (...)* *No puede decirse que el fundamento, cuya ausencia sanciona la norma con la inadmisión, es el relato pormenorizado de los hechos conocidos por el denunciante, pues de acuerdo con la redacción del precepto acusado, pueden presentarse eventos en que a pesar de hacerse tal relato, el fiscal “en todo caso” considere que la denuncia carece de fundamento y decida su inadmisión”*²¹.

Advierte la Corte que en efecto, la expresión acusada admite más de una interpretación, algunas de las cuales, como la insinuada por la Procuraduría, pueden resultar contrarias a la Constitución. Corresponde en consecuencia a la Corte delimitar el contenido de la disposición acusada fijando el único sentido en el cual ésta se entiende compatible con la Constitución, por lo que procederá a emitir una sentencia interpretativa, condicionando la ejecución de

¹⁹ En relación con la aplicación del test de razonabilidad ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-530/93, C-112/00, C-093/01 y C-204/01, MP, Alejandro Martínez Caballero; C-022/96, MP, Carlos Gaviria Díaz; C-557/01, C-673/01, C-1195/01 MP, Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁰ Fol. 8, intervención de la Defensoría del Pueblo.

²¹ Fol. 7, intervención de la Procuraduría General de la Nación.

la norma demandada a la interpretación que desarrolla el texto constitucional²².

Así las cosas, establece el artículo 250 de la Constitución, que uno de los medios²³ a través de los cuales puede llegar a conocimiento del fiscal un hecho que “*revista las características de un delito*”, y respecto del cual adquiere la obligación de adelantar la acción y realizar la correspondiente investigación, es la *denuncia*.

El inicio de la acción y el adelantamiento de la correspondiente investigación de un hecho probablemente delictuoso, se producirán “*siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo*” (Art.250CP). Este condicionamiento proyecta sus efectos sobre la reglamentación legal de la denuncia como forma de comunicación a la autoridad de la *notitia criminis*.

En efecto, el artículo en el que se inserta la expresión demandada establece unos requisitos para la denuncia, a saber:

- (i) La presentación verbal, escrita o por cualquier medio técnico que permita la identificación de su autor.
- (ii) La constancia del día y hora de su presentación.
- (iii) Una relación detallada de los hechos que conozca el denunciante.
- (iv) La manifestación, si le consta, que los mismos hechos ya han sido puestos en conocimiento de otro funcionario.
- (v) La prestación del juramento²⁴.

En atención a las graves implicaciones de orden social, patrimonial, moral y legal que una denuncia penal puede acarrear a determinado o determinados ciudadanos, el legislador ha optado por rodear esta declaración de conocimiento de una serie de requisitos orientados a preservar los derechos fundamentales a la honra y el buen nombre, a precaver las denuncias temerarias, y a proteger el aparato jurisdiccional de usos indebidos.

Se trata de unos mínimos requerimientos que, sin obstruir el racional acceso al aparato jurisdiccional, la provean de elementos que permitan establecer el *fundamento* que reclama no solamente la propia disposición legal, que establece que “*En todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento*”,

²² De acuerdo a los principios hermenéuticos de la conservación del derecho y de la interpretación de la ley conforme con la Constitución, cuando una disposición jurídica sometida a juicio de constitucionalidad admite por lo menos una interpretación ajustada a la Constitución, no es viable declarar su inexequibilidad y, en consecuencia, generar el correspondiente retiro del ordenamiento jurídico. En tales eventos la Corte Constitucional ha emitido sentencias interpretativas condicionando la ejecución de la norma demandada a la interpretación que desarrolla el texto constitucional. Con esto se persigue, esencialmente, salvaguardar al menos alguno de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera tal que se conserve, al máximo, la voluntad del legislador. En tal sentido ver, entre otras, las sentencias C-492 de 2000 MP, Alejandro Martínez Caballero; C-1062 de 2000 y C-410 de 2001, MP, Álvaro Tafur Galvis; y SU-613 de 2002, MP, Eduardo Montealegre Lynett.

²³ La denuncia, la petición especial, la querrela o la vía oficiosa son los medios a través de los cuales pueden llegar al conocimiento de la Fiscalía General de la Nación unos hechos, que por reunir las características de delito deban ser investigados.

²⁴ Sobre este requisito remitirse a la nota de pie de página No. 2 de esta sentencia.

sino la disposición constitucional que supedita la obligatoriedad en el adelantamiento de la acción penal y el desarrollo de la investigación por parte del órgano competente a que (i) “*los hechos - puestos en su conocimiento-revistan las características de un delito*”, y (ii) “*medién suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo*”.(Art. 250 CP).

De tal manera que son dos los parámetros que provee la Constitución en la citada disposición para determinar el *fundamento* de una denuncia:

(i) *Que los hechos revistan las características de un delito*, se trata de una exigencia que hace referencia a aspectos meramente descriptivos de la conducta, sin que su constatación involucre elementos valorativos. Es un concepto que responde a lo que en la teoría clásica del delito se ha denominado *tipo objetivo*, concepto que involucra elementos puramente descriptivos, es decir aquellos componentes de la conducta asequibles a la percepción sensorial, sin que en esa constatación se ingrese en terrenos valorativos²⁵. Lo que conduce a afirmar que para la estructuración de este primer elemento de fundamentación basta con que el funcionario investigador constate que la conducta que denuncia se encuentra descrita como delito, perseguible de oficio, sin que le sea permitido ingresar en la consideración de aspectos valorativos. Es suficiente que circunstancias fácticas le indique la caracterización del hecho como delito, es decir como conducta descrita en la ley penal. Una denuncia que se contrae a hechos que son manifiestamente inocuos, que evidentemente revelan una actuación conforme a derecho, o una queja ostensiblemente intrascendente para el derecho penal, es sin duda una denuncia sin *fundamento*.

En reciente decisión, mediante un pronunciamiento de constitucionalidad condicionada la Corte estableció el sentido constitucional de la expresión “*motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito*” contenida en el artículo 79 de la Ley 906 de 2004, y que resulta aplicable a este extremo de fundamentación de la denuncia. Consideró la Corte que cuando la ley hace referencia a “*motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito*”, la expresión alude a aquellos elementos objetivos que configuran el tipo penal, esto es, los que corresponden a la tipicidad objetiva.²⁶

(ii) El segundo parámetro de *fundamentación* atañe a la suficiente motivación de la denuncia acerca de la existencia del hecho. La expresión “*siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo*” (Art. 250 CP), impone al denunciante una carga informativa que permita inferir razonablemente que el hecho denunciado efectivamente existió. No se trata de trasladar al denunciante la carga probatoria sobre la materialidad del hecho, la cual evidentemente reposa en la

²⁵Cfr. E. Beling, y M.E. Mayer, citados por K. Roxín en Derecho Penal, parte general Tomo I. Fundamentos. La estructura de la Teoría del delito, Civitas, 1997, pag. 281.

²⁶ Cfr. Sentencia C-1154 de 2005, MP, Manuel José Cepeda Espinosa.

agencia investigadora, sino de comprometerlo con un deber elemental de rodear de credibilidad su declaración de conocimiento y de aportar información, no pruebas, que permitan construir una hipótesis de investigación.

La jurisprudencia especializada ha señalado que “*una denuncia penal no puede considerarse tal si carece de un mínimo de motivación, es decir que en ella se debe consignar en qué consistió el atropello, qué hecho o hechos son los que deben ser investigados*”²⁷, aportando elementos que permitan encauzar las pesquisas bajo una directriz clara, por un derrotero específico o hacia una hipótesis verificable²⁸. No honra este supuesto de fundamentación, la denuncia que en lugar de posibilitar la clarificación de los hechos puestos en conocimiento de las autoridades, por sí misma obstruye los canales de acceso a la verdad de lo sucedido²⁹.

De donde deviene que los parámetros que orientan la determinación de si una denuncia posee *fundamento* o carece de él, provienen de la propia Constitución y son desarrollados por la Ley. Conforme a la Constitución, como se indicó, el primer elemento para determinar el fundamento de una denuncia es la calificación de la conducta denunciada, en un nivel muy provisional, objetivo y sin requerimientos de orden dogmático, la cual debe “*revestir las características de un delito*”, es decir, tener apariencia delictuosa, estar descrita en la ley como delito³⁰. El segundo elemento atañe a la sustentación mínima que una declaración inculpativa debe registrar en el sentido que aporte información suficiente que permita al órgano investigador (Fiscalía, Corte Suprema o Comisión de Acusaciones, en su caso) inferir que el hecho efectivamente tuvo ocurrencia y establecer un derrotero, apalancarse en la denuncia como punto de partida para el adelantamiento de las pesquisas correspondientes.

Los requisitos que para la denuncia establece el artículo 69 del nuevo estatuto procesal desarrollan esos dos parámetros constitucionales a los que se ha hecho referencia, estableciendo los canales a través de los cuales el

²⁷Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto de 9 de julio de 1986.

²⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Radicación 23017, auto de diciembre 1º de 2004. En esta oportunidad la Corporación inadmitió una denuncia penal en la cual su autor se limitó a exponer una generalizada y crítica opinión acerca de las políticas estatales, en los ámbitos económicos, de salud, educación, medio ambiente, en las últimas décadas, señalando que: “Por todo eso deben responder los presidentes y congresistas de los últimos 54 años, (...) lo mismo que los 13 ministros de hacienda y todos los alcaldes, gobernadores, diputados y concejales del país, por el manejo de los presupuestos y por el endeudamiento.” A lo que respondió la Corte que: “Examinada la denuncia formulada (...) puede percibirse que se trata de un escrito superficial, contentivo de meras y simples generalidades, en el cual no aparece fundamento atendible capaz de excitar la atención del órgano jurisdiccional. De manera escueta, simplemente se dedica a hacer un recuento de situaciones de la vida del país con las que se muestra inconforme, tildándolas como merecedoras de severa sanción, pero sin que concrete en quién puede recaer la responsabilidad, o sin que aparezca especificación del acto o comportamiento que resulte susceptible de investigarse, y sin que aporte el menor elemento que permita encauzar en una directriz clara, en una hipótesis verificable, cualquier pesquisa. Nada deja explícito el denunciante, se reitera, en orden a dirigir una eventual investigación por un derrotero específico; al contrario, lo que enseña es un desacuerdo global con la adopción de políticas desarrolladas por diferentes estamentos institucionales, que no tienen un peso más significativo que el de sus propias opiniones, aunque respetables, insuficientes para dinamizar el aparato jurisdiccional.”

²⁹Cfr. Ib. Rad. 21586, auto de diciembre 3 de 2003.

³⁰ O como lo señaló la Corte en la sentencia C-1154 de 2005, “la expresión “*motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito*” corresponden a tipicidad objetiva”.

denunciante debe proveer de fundamento a su denuncia. En tal sentido, se preocupó el legislador por que el medio por el cual se trasmite la *notitia criminis* permita la identificación de su autor, como una forma de responsabilizar al ciudadano en el ejercicio de su deber de colaboración con la administración de justicia y en la activación de su derecho acción, si fuere el caso. Ello no significa sin embargo, que los escritos anónimos sean excluidos de manera absoluta como medios de activación de la justicia penal, lo serán en la medida que “*no suministren evidencias o datos concretos que permitan encausar la investigación*” (Art. 69 inc. 4°).

La relación detallada de los hechos como requisito de la denuncia, no constituye en sí misma su fundamento, como lo entiende algún interviniente, se limita a proveer al investigador de los elementos para establecer si aquella tiene fundamento o carece de él. La manifestación que se impone al denunciante en el sentido de si le consta que los mismos hechos hubieren sido puestos en conocimiento de otro funcionario, tiene un propósito de racionalización del uso de los recursos investigativos que, de una parte evite paralelismos inconvenientes, y de otra, permita un mejor aprovechamiento de la información que repose en las agencias investigadoras. La advertencia al denunciante de que la falsa denuncia implica responsabilidad penal, lleva implícita la exigencia del juramento en la declaración inculpativa, para efectos de vincular de manera eficaz al deponente a los objetivos de prevención general que incorporan los artículos 435 y 436 del Código Penal, los cuales insertan en su estructuración, como exigencia típica, el elemento *bajo juramento*. Este requerimiento, unido a los anteriores, permite al investigador forjarse una idea sobre la seriedad de la denuncia.

Así las cosas, la determinación de si la denuncia se encuentra asistida, o no de fundamento, no puede quedar librada al subjetivo e íntimo criterio del funcionario investigador. Para la Corte el único sentido conforme a la Constitución de la expresión demandada es el consistente en que para la determinación del fundamento de una denuncia el fiscal debe establecer: (i) Si los hechos que llegan a su conocimiento revisten las características de un delito investigable de oficio³¹; y (ii) si median suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. La verificación de los requisitos establecidos en el artículo 69 (identificación del autor de la denuncia, constancia de tiempo de presentación, relación detallada de hechos, manifestación acerca del conocimiento sobre otra denuncia y juramento), conforman una metodología diseñada por el legislador para la recepción de la denuncia a través de la cual el órgano investigador pueda establecer la concurrencia de los parámetros constitucionales que le permiten inferir si una denuncia tiene fundamento, es decir, si está frente a un hecho que presenta características de delito, y si la información aportada le permite deducir que el hecho efectivamente aconteció. Se trata de una constatación fáctica sobre presupuestos elementalísimos para abordar cualquier investigación, cuya concurrencia activa la obligatoriedad que frente al

³¹ Expresión que como lo estableció la Corte (C-1154 de 2005), hace referencia a la concurrencia de los elementos que estructuran el tipo objetivo.

ejercicio de la investigación penal radica el artículo 250 de la Carta en la Fiscalía General de la Nación.

Bajo esta interpretación, la eventual inadmisión de una denuncia no se vislumbra así, como un acto propio de la nuda liberalidad del funcionario investigador, se trata de una decisión que sólo puede legitimarse por la ausencia, en el caso concreto, de los parámetros constitucionales que condicionan la obligatoriedad en el ejercicio de la acción penal: la posible existencia del hecho, y que el mismo revista las características de un delito investigable de oficio. En virtud del principio de obligatoriedad que gobierna el ejercicio de la acción penal, la ausencia de los requisitos previstos en el artículo 69 de la ley 906/04, no puede llevar por sí misma a la inadmisión de la denuncia, por falta de fundamento, cuando pese a ello el órgano investigador pudo inferir que el hecho existió y que reúne las características de un delito investigable de oficio. Los presupuestos metodológicos que el artículo 69 establece para rodear de seriedad y credibilidad la declaración de conocimiento que la denuncia incorpora, no pueden confundirse con su *fundamento*, que atañe a los aspectos esenciales, aquellos que compelen al órgano investigador a actuar: la posible existencia del hecho, y que éste revista las características de un delito que deba ser investigado de oficio, en el sentido en que la jurisprudencia ha entendido esta expresión, es decir como la mera concurrencia de los elementos objetivos del tipo penal.³²

Adicionalmente, considera la Corte que para que la decisión de inadmisión de denuncia prevista en el artículo 69 de la Ley 906 de 2004, resulte acorde con la Constitución, ésta debe ser proferida por el fiscal, a quien la Constitución (Art. 250.8) y la ley (Art. 200 Ley 906/04) le adscriben la función de dirección, coordinación y control jurídico de la indagación e investigación. La decisión de admitir o inadmitir una denuncia constituye un típico acto de dirección de la investigación, reservado de manera privativa a la Fiscalía General de la Nación, por conducto del fiscal director de la investigación. En consecuencia, no resulta acorde con la Constitución el que órganos que ejercen, en forma permanente o transitoria, funciones de policía judicial, se arroguen esta función.

Adicionalmente, se trata de una decisión que está exigida de motivación. Una de las dimensiones del debido proceso es la motivación de los actos o las decisiones de la administración. En el seno de la administración de justicia la validez de las decisiones depende de las razones justificativas en que se soportan, como un desarrollo del principio de legalidad que permite determinar si ellas se ajustan al orden jurídico o si se avienen a los fines señalados en el mismo. Corresponde en consecuencia al fiscal *motivar*, conforme al sentido que en esta jurisprudencia se ha dado a la expresión demandada del inciso 2º del artículo 69, su decisión de inadmitir una denuncia por ausencia de fundamento.

³² Cfr. C-1154 de 2005.

De otra parte, la preservación de los derechos de las víctimas en el proceso penal exige que la decisión sobre el mérito de la denuncia esté rodeada de un mínimo de garantías. En el nuevo sistema procesal penal, la denuncia adquiere para las víctimas y perjudicados con el delito especial relevancia, en razón a que, eliminado el mecanismo de la demanda de parte civil, se erige como el acto fundamental de acceso a la justicia para la reivindicación de sus derechos. Advierte, sin embargo la Corte, que el nuevo esquema procesal no prevé ningún tipo de control interno o externo para la decisión de inadmisión de la denuncia.

En diferentes oportunidades se ha pronunciado esta Corporación acerca de la necesidad de que las acciones y omisiones de la Fiscalía estén sometidas a controles externos³³. Tales controles no se oponen a la autonomía que la Constitución reconoce a este órgano de investigación, y en cambio sí se presentan como la concreción de varias disposiciones constitucionales como (i) el principio del Estado Social de Derecho donde todas las autoridades están sometidas al ordenamiento jurídico y a los consecuentes controles externos, (artículos 1, 2, y 6, CP); (ii) el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público (artículo 113, CP); (iii) el deber de las autoridades de garantizar la efectividad de los derechos de las personas, en este caso de quienes son víctimas o perjudicados con el delito (artículos 2 y 250, CP); y (iv) el deber de las autoridades de proteger a las personas contra la arbitrariedad (artículos 2 y 6, CP).

A juicio de la Corte, la decisión acerca de la denuncia reviste particular relevancia para la efectividad de los derechos de las víctimas y perjudicados con los delitos, por lo que no puede quedar exenta de controles externos. En consecuencia condicionará la exequibilidad de la expresión acusada “*en todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento*” a que tal decisión emitida por *el fiscal* sea notificada al denunciante y al Ministerio Público. Ello a efecto de investir tal decisión de la publicidad necesaria para que el denunciante, de ser posible, ajuste su declaración de conocimiento a los requerimientos de fundamentación que conforme a la interpretación aquí plasmada le señale el fiscal, o para que el Ministerio Público, de ser necesario, despliegue las facultades que el artículo 277 numeral 7° de la Constitución le señala para la defensa de los derechos y garantías fundamentales.

En conclusión, una denuncia sólo podrá ser inadmitida aduciendo carencia de *fundamento*, al tenor del inciso 2° del artículo 69, cuando el hecho no existió o no reviste las características de delito³⁴. Esta decisión, debidamente motivada, debe ser proferida por el fiscal, y notificada al denunciante y al Ministerio Público. Bajo tal entendimiento la Corte declarará la exequibilidad de la expresión demandada.

En cuanto a la restricción de la ampliación de la denuncia “*por una sola vez*”(inciso 3° artículo 69), a instancia del denunciante o del funcionario

³³ Sobre la compatibilidad del principio de autonomía de la Fiscalía General de la Nación con los controles externos a sus acciones y omisiones derivadas de otros principios de estirpe constitucional, se pueden consultar las sentencias C-395 de 1994; C-620 de 2001; C-1228 de 2001; C- 805 de 2002.

³⁴ Teniendo en cuenta para la estructuración de este elemento únicamente el aspecto objetivo del tipo.

competente, sobre aspectos de importancia para la investigación, encuentra la Corte que la disposición se limita a fijar las condiciones para el ejercicio del derecho de acción, preservando la posibilidad de que el denunciante, una vez formulada la correspondiente denuncia acuda ante la autoridad, por una sola vez, para aportar información adicional sobre aspectos trascendentes para la investigación. Se trata de una medida que desarrolla las funciones de dirección y control de la investigación que la Constitución (Arts. 250 y 251 CP) radica en la Fiscalía General de la Nación.

Una vez que el conocimiento de un hecho delictuoso, perseguible de oficio, llega a conocimiento de la autoridad, el asunto sale de la órbita de interés del particular, y queda amparado por el deber de obligatoriedad que el ente investigador debe desplegar. La limitación de la ampliación de denuncia, a una sola vez, no cercena la posibilidad de que el denunciante aporte al órgano investigador elementos probatorios que hubieren llegado a su conocimiento con posterioridad a su denuncia y ampliación, o se presente como testigo en el proceso. Ahora bien, si en el denunciante concurre además la condición de víctima del delito, se le deben preservar todos los espacios de intervención que el orden jurídico prevé para este interviniente del proceso (Cfr. Capítulo V, del título IV del Libro I del Código de Procedimiento Penal).

En resumen, la afectación del derecho a acceder a la justicia que imponen las expresiones demandadas consiste en exigir del denunciante un mínimo de fundamentación a su declaración de conocimiento, en relación con la existencia del hecho que pone en conocimiento de la autoridad, y las características delictuosas que el mismo debe revestir, este último aspecto entendido como la concurrencia de los elementos que integran el tipo objetivo. La inadmisión, como cualquier decisión proferida en el ámbito de la administración de justicia, deberá ser motivada, proferida por el fiscal, y comunicada al denunciante y al Ministerio Público, y ella no hace tránsito a cosa juzgada, quedando vigente la posibilidad de que vuelva a ser presentada con el fundamento requerido en el sentido establecido en esta sentencia. En cuanto a la ampliación de la denuncia, “*por una sola vez*”, debe entenderse sin perjuicio de los derechos de intervención que la Constitución y la Ley prevén para las víctimas de los delitos.

Corresponde a continuación analizar, si tales restricciones legales, bajo el sentido asignado en esta decisión, promueven fines constitucionalmente admisibles y si revisten idoneidad para alcanzarlos.

3.2. Análisis de los fines. Los requisitos demandados promueven objetivos legítimos:

Partiendo del sentido atribuido por la Corte a la expresión “*en todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento*”, y del sentido natural de la expresión “*por una sola vez*” referida a la ampliación de la denuncia, corresponde analizar si las medidas que tales expresiones introducen al derecho de acceso a la administración de justicia pretenden fines

constitucionalmente legítimos, y si las mismas resultan idóneas para alcanzarlos.

En efecto, la inadmisión de denuncias sin fundamento, y la limitación de la ampliación de denuncia a una oportunidad, persiguen uno o varios de los siguientes objetivos: (i) garantizar que el acceso a la justicia penal, se realice con preservación de su ámbito propio, es decir como recurso extremo para la protección de derechos, cuya violación afecta las condiciones básicas de existencia de una colectividad; (ii) promover el orden social y los derechos fundamentales de los asociados al excluir la temeridad en la formulación de denuncias penales, que representan un alto costo para los derechos fundamentales a la honra y el buen nombre; (iii) promover el ejercicio responsable del deber constitucional de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia; (iv) preservar el aparato jurisdiccional de usos indebidos que pueden generar dispersión de esfuerzos y recursos, y afectar su efectividad; (v) promover los derechos de las víctimas de los delitos, al establecer presupuestos que propicien desde un comienzo una ruta exitosa para la investigación.

En primer lugar, como lo ha destacado la jurisprudencia de esta Corte, *“si bien es verdad que la sociedad en el estado actual de su desarrollo acude a las penas como medio de control social, también lo es que a ella sólo puede acudir como último recurso, pues el derecho penal en un Estado democrático sólo tiene justificación como la ultima ratio que se ponga en actividad para garantizar la pacífica convivencia de los asociados, previa evaluación de su gravedad, la cual es cambiante conforme a las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado”*³⁵.

La decisión del legislador de rodear el acto de denuncia de unos requisitos mínimos orientados a proporcionar al órgano de investigación una información básica a partir de la cual pueda identificar si el objeto de la denuncia involucra una conducta de aquellas respecto de las cuales el sistema jurídico ha previsto la intervención punitiva de las autoridades, o si, se trata de un conflicto de menor espectro lesivo para el cual el orden jurídico tiene previstos instrumentos más eficaces y menos gravosos, es compatible con la concepción del derecho penal, como último recurso, en el estado democrático de derecho.

En segundo lugar, las mínimas cautelas establecidas por el legislador para la formulación de la denuncia penal en la disposición parcialmente acusada, envuelve el interés, constitucionalmente relevante, de preservar el derecho fundamental a la honra y el buen nombre de informaciones falsas, erróneas o tendenciosas, difundidas *sin fundamento*. Su preeminencia como derecho de la personalidad vinculado al patrimonio moral y social del individuo, e inherente al concepto de dignidad humana, demanda la especial protección de este derecho por parte de las autoridades públicas.

³⁵ Sentencia C-647 de 2001, MP Alfredo Beltrán Sierra.

Sobre el particular puso de presente la Corte que (...) *“el buen nombre y la honra, son derechos constitucionalmente garantizados, de carácter fundamental, lo cual comporta (...) la obligación para las autoridades de proveer a su protección frente a los atentados arbitrarios de que sean objeto. Esto es, resulta imperativo conforme a la Constitución, que el Estado adopte los mecanismos de protección que resulten adecuados para garantizar la efectividad de los mencionados derechos, y ello implica la necesidad de establecer diversos medios de protección, alternativos, concurrentes o subsidiarios, de acuerdo con la valoración que sobre la materia se haga por el legislador”*³⁶.

Es indudable que la exigencia del legislador de proveer de fundamento las declaraciones de conocimiento inculpativas, responde a los imperativos que se derivan del deber de protección a la honra y el buen nombre, como valor individual y social.

En tercer lugar, la concepción social del estado de derecho, fundado en la solidaridad, la dignidad, el trabajo y la prevalencia del interés general (Art.1ºCP), se traduce en la vigencia inmediata de los derechos fundamentales, pero también en la exigencia constitucional de unos deberes (Art. 95.7), cuyo incumplimiento conlleva consecuencias. Esos deberes consagrados en la Carta, particularmente el derecho de acceso a la administración de justicia, habilitan al legislador para desarrollar y concretar los canales para su efectividad, y las consecuencias para el ejercicio que se aparte de los parámetros básicos establecidos por el Constituyente. En materia de ejercicio de la acción penal, la Constitución exige, una mínima fundamentación para promover el ejercicio de la acción penal (Art.250 CP), cuando condiciona su obligatoriedad a que la declaración de conocimiento (denuncia) contenga motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del hecho y su aparente carácter delictivo. El incumplimiento de este deber básico de fundamentación genera la consecuencia de su inadmisión.

En cuarto lugar, uno de los atributos de la administración pública es su eficiencia, en virtud del cual los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, a fin de garantizar al ciudadano, dentro del ámbito de un estado democrático y participativo la oportunidad de tener una respuesta adecuada y oportuna a sus expectativas de justicia. Sin embargo, esa pretensión de eficiencia, exige que el acceso a la justicia se encuentre enmarcado dentro de unos lineamientos básicos, que preserven el propio aparato jurisdiccional de usos indebidos y desgastes irracionales que puedan redundar en obstrucción y desvío de los recursos institucionales de investigación.

En quinto lugar, ha destacado la Corte que los derechos de las víctimas y perjudicados de los delitos, *“exige que los recursos judiciales diseñados por*

³⁶ Sentencia C- 482 de 2002, MP Rodrigo Escobar Gil.

*los Estados estén orientados hacia una reparación integral a las víctimas y perjudicados, que comprenda una indemnización económica y, el acceso a la justicia para conocer la verdad sobre lo ocurrido y para buscar, por vías institucionales, la sanción justa de los responsables*³⁷”. Es indudable que se contribuye de manera más eficaz a la promoción de un orden justo respetuoso del complejo de derechos que protege a las víctimas y perjudicados en el proceso penal, la exigencia, desde un comienzo, de una información básica relativa a la existencia del hecho y su posible carácter delictivo, que permita enrutar la investigación en orden al esclarecimiento de la verdad, y no la aceptación como denuncia, de cualquier tipo de información, carente de elementales ingredientes fácticos que permitan la estructuración de una hipótesis de investigación.

En conclusión, para la Corte resulta claro que la exigencia de una mínima fundamentación fáctica del acto de denuncia, cuya ausencia genera la indamisión, así como la limitación de su aplicación a un solo vez, promueven finalidades legítimas e importantes para el orden constitucional. La inserción en el orden legal de tales condicionamientos realiza objetivos claramente establecidos en la Carta, por lo que se cumple el primer supuesto que permite predicar la razonabilidad de las medidas cuestionadas en la demanda.

3.3. Análisis del medio y su relación de idoneidad frente a los fines constitucionalmente lícitos que promueve:

La limitación (bajo la interpretación dada por la Corte) que establece el artículo 69 al derecho fundamental a acceder a la administración de justicia a través del acto de denuncia, corresponde a aquellas que la jurisprudencia ha denominado “*límites de tiempo, modo o lugar que sujetan el ejercicio de los derechos al cumplimiento de determinadas condiciones*”³⁸. En el asunto bajo examen se trata de una restricción que pertenece a la categoría de las limitaciones de modo, respecto de las cuales, en varias oportunidades, la Corte Constitucional ha declarado su exequibilidad, tal como ocurrió en eventos como la exigencia de acudir a la jurisdicción mediante abogado, o condicionar el acceso a la justicia al cumplimiento de determinados presupuestos de técnica jurídica³⁹.

Estas limitaciones han sido consideradas exequibles, no solamente porque no imponen cargas excesivamente gravosas a quien pretende ejercer su derecho de acción, sino por que además se trata de límites que no resultan insalvables para la voluntad de los interesados; por el contrario, pueden ser removidos por su propia decisión como es el caso de la denuncia que una vez indamitada por carencia de fundamento, puede ser subsanada en los términos que exige el orden jurídico. Esos términos han sido desarrollados en esta sentencia en el sentido que el fundamento de la denuncia, deriva del artículo 250 de la Carta

³⁷ Entre otras, las sentencias C-228 de 2002, MP, Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; C-695 de 2002, MP, Jaime Córdoba Triviño.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-557/01, MP, Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁹ Ver entre otras, la sentencia C-037/96, MP, Vladimiro Naranjo Mesa.

el cual condiciona la obligatoriedad en el ejercicio de la acción penal, a que la información que llegue a conocimiento de la autoridad, por vía de denuncia debe contener suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del hecho, y que éste revista las características de un delito, en el entendido que el juicio que en un nivel muy provisional realiza el funcionario, tenga en cuenta únicamente los componentes objetivos de la tipicidad⁴⁰.

Cumplidos tales presupuestos básicos de información, la denuncia debe ser admitida y tramitada.

En cuanto a la ampliación de la denuncia, por una sola vez, se trata de una limitación que no excluye que se alleguen, por los medios regulares del proceso, elementos materiales de prueba sobrevinientes a la denuncia, ni limita el derecho de intervención de las víctimas en las oportunidades que la ley procesal prevé para el efecto.

Del anterior análisis, se deriva que las medidas adoptadas por el legislador para reglamentar el ejercicio del derecho de acción en materia penal, previstas en las expresiones acusadas - bajo la interpretación que señala la Corte - no comportan cargas gravosas e insalvables para los denunciantes. Por el contrario, el denunciante conserva la posibilidad de que una vez inadmitida la denuncia en forma motivada, aporte la información que le es requerida para rodear tal acto de la fundamentación que el orden jurídico demanda. Así mismo, en virtud de la notificación que se impone al Ministerio Público, éste podrá desplegar, de ser necesario, las potestades que la Constitución le confiere para la defensa de los derechos y las garantías fundamentales. Y aún en el evento de que, fuese archivada la actuación por que la inadmisión no cumplió su cometido de propiciar la complementación de la información básica requerida, podrá aportar nuevos elementos probatorios tendiente a dotar la declaración de denuncia del fundamento requerido (Art. 79 Ley 906/04).

En cuanto a la idoneidad de las medidas de inadmisión de la denuncia sin fundamento, y la limitación de su ampliación a una sola oportunidad, para alcanzar los fines constitucionales que ellas persiguen encuentra la Corte que, en primer lugar, la regulación de la denuncia penal en los términos señalados reduce las posibilidades de que se pretenda canalizar por la vía penal toda suerte de conflictos, aún aquellos que poseen otros mecanismos de resolución y no trascienden el ámbito punitivo. El espacio institucional que la expresión demandada genera para inadmitir las denuncias sin fundamento, permite al órgano investigador, preservarse para desplegar toda su capacidad de respuesta frente a las materias que constituyen su verdadero ámbito de acción: las conductas que afectan bienes jurídicos para los cuales el legislador estableció la tutela penal. Así mismo, minimiza la posibilidad de que el instrumento penal sea usado indebidamente como un recurso más al que suelen acudir las partes en un litigio, inconformes con las decisiones de los jueces.

⁴⁰Cfr. Sentencia C-1154 de 2005.

En segundo lugar, la exigencia de una mínima fundamentación a la denuncia penal, reduce la posibilidad de que la activación del aparato punitivo del Estado sea indebidamente usado como instrumento de agravio de la honra y el buen nombre de los ciudadanos. La exigencia de fundamentación se orienta a armonizar el ejercicio del derecho de acción, con las exigencias constitucionales que impone el respecto a la honra y el buen nombre de los individuos.

En tercer lugar, la exigencia de fundamentación, y el evitar las posibilidades indefinidas de ampliación de denuncia, permiten la realización ordenada y regulada del imperativo constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia.

En cuarto lugar, la regulación del derecho de acceso a la administración de justicia penal, en los términos en que lo establecen las expresiones demandadas, propicia la efectividad y potencializa la capacidad de respuesta del órgano de investigación, evitando su dispersión de esfuerzos en asuntos claramente ajenos al ámbito criminal.

En quinto lugar, la exigencia de fundamentación de la denuncia, resulta una medida idónea para enrutar la investigación desde sus albores por derroteros que permitan acceder a la verdad de lo ocurrido, componente esencial del complejo de derechos que conforme a la actual jurisprudencia, integran la protección de las víctimas dentro del proceso penal.

En virtud de lo señalado encuentra la Corte que la exigencia del legislador de una mínima fundamentación a la denuncia, en el sentido establecido en esta decisión, so pena de inadmisión, así como la limitación de la posibilidad de ampliación a una única oportunidad, constituyen medidas idóneas, adecuadas y conducentes para la realización de los fines constitucionales a que apunta tal regulación. Superados así los diversos niveles de análisis desarrollados para establecer la razonabilidad de las medidas, ellas se revelan como compatibles con la Constitución.

Concluye así la Corte que la expresión “*En todo caso se indamitarán las denuncias sin fundamento*” del inciso 2° del artículo 69 es compatible con la Constitución, siempre y cuando se entienda que la inadmisión de la denuncia únicamente procede cuando el hecho no existió, o no reviste las características de delito. Esta decisión, debidamente motivada, debe ser adoptada por el fiscal y comunicada al denunciante y al Ministerio Público.

Así entendida la primera expresión demandada, encuentra la Corte que (i) las expresiones “*en todo caso se indamitarán las denuncias sin fundamento*”, inciso 2°, y “*por una sola vez*”, inciso 3°, del artículo 69, constituyen un ejercicio legítimo de la potestad del legislador para reglamentar, en términos razonables, el derecho de acceso a la administración de justicia en materia penal; (ii) sometidas las medidas a un juicio de razonabilidad en los términos que lo tiene establecido la jurisprudencia de esta Corte, se encontró que las

medidas promueven finalidades constitucionalmente legítimas; ellas no imponen cargas excesivamente gravosas e insuperables para los denunciantes; (iii) y las mismas se presentan como idóneas y adecuadas para alcanzar los fines superiores que promueven. En consecuencia, se declarará su constitucionalidad en el sentido establecido en este fallo.

VII. 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:

PRIMERO: Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*En todo caso se inadmitirán las denuncias sin fundamento*”, del inciso 2° del artículo 69 de la Ley 906 de 2004, en el entendido que la inadmisión de la denuncia únicamente procede cuando el hecho no existió, o no reviste las características de delito. Esta decisión, debidamente motivada, debe ser adoptada por el fiscal y comunicada al denunciante y al Ministerio Público.

SEGUNDO: Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*por una sola vez*”, de los incisos 2° y 3° del artículo 69 de la Ley 906 de 2004, por los cargos analizados en esta sentencia.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado
AUSENTE CON EXCUSA

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General