

Sentencia C-661/96

JUEZ DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD-Iniciación de actividades

Ninguna autorización para la creación de despachos judiciales puede desprenderse del texto de la norma acusada, pues ésta se limita a reconocer la futura iniciación de actividades por parte de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad. El legislador extraordinario utilizó la expresión “mientras el Consejo Superior de la Judicatura crea los cargos de jueces de ejecución de penas”, no para atribuir a tal organismo dicha facultad, sino para establecer el límite temporal de la disposición transitoria objeto de examen, evitando valerse de una fecha numérica exacta que, a todas luces, escapaba a sus posibilidades. Es decir, lo hizo a la manera de una condición y no de un plazo, en el sentido de que la creación de los mencionados juzgados era un hecho futuro incierto. El núcleo del artículo 15 transitorio del decreto ley 2700 de 1991, es el de asignar provisionalmente una competencia propia de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, a los jueces penales que conozcan del proceso en primera instancia, para que se desenvuelvan como vigilantes del cumplimiento y ejecución de las sentencias, mientras los definitivos titulares de esa carga son establecidos y distribuidos dentro del territorio colombiano.

AUTORIDAD JUDICIAL-Asignación de competencias por legislador

La asignación de competencias a las diferentes autoridades judiciales existentes en el país, es tarea propia del legislador no sujeta al trámite de una ley estatutaria, pues la competencia, como asunto propio del esquema procedimental aplicable cotidianamente, no tiene relación inmediata con principios ni con estructura general de los órganos encargados de administrar justicia, sino que es simplemente una forma de distribución de la jurisdicción, o sea, un factor de división de trabajo y especialización del conocimiento jurídico, que hace posible un mayor grado de eficiencia en términos de acceso y administración de justicia.

Referencia: Expediente D-1356.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 15 transitorio del decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal).

Actor: Jaime Enrique Lozano.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre veintiocho (28) de mil novecientos noventa y seis (1996)

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano JAIME ENRIQUE LOZANO presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia en la que solicita que se declare que el artículo 15 transitorio del decreto 2700 de 1991, por medio del cual se expiden normas de procedimiento penal, inexecutable.

Admitida la demanda, se ordenó practicar las comunicaciones de rigor, y la Secretaría General de esta Corporación fijó en lista el negocio y dio traslado, simultáneamente, al Despacho del señor Procurador General de la Nación, quien rindió oportunamente el concepto de su competencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

“DECRETO 2700 DE 1991.

Por medio del cual se dictan normas de procedimiento penal.

Artículo 15 transitorio. Jueces de ejecución de penas. Mientras el Consejo Superior de la Judicatura crea los cargos de jueces de ejecución de penas, las atribuciones que este código les confiere serán ejercidas por el juez que dictó la sentencia en primera instancia”.

## III. LA DEMANDA.

A. Normas constitucionales que se considera infringidas.

El demandante considera que la disposición acusada vulnera lo dispuesto en el Preámbulo y

los artículos 1°, 4°, 6°, 121, 152 literal b) y 257 numeral 2° de la Constitución Política, de conformidad con lo que se advierte en el concepto de la violación con la que dice fundamentar su demanda.

#### B. Fundamentos de la demanda.

Manifiesta el actor que la Constitución de 1991 erigió a Colombia en un Estado Social de Derecho, organizado dentro de un orden jurídico y social justo, que supone notables limitaciones para el ejercicio de las facultades de las autoridades públicas, en el sentido de que ellas deben responder por acción, omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Agrega que si ninguna autoridad pública puede ejercer funciones diferentes a las que le señalan la Constitución y la ley, el Presidente de la República, actuando como legislador extraordinario facultado por el Constituyente para dictar normas sobre procedimiento penal, se extralimitó cuando, a través de la norma impugnada, facultó al Consejo Superior de la Judicatura “para crear DESPACHOS JUDICIALES como ocurre en el evento específico de los JUZGADOS DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD...ya que la creación de DESPACHOS JUDICIALES, por tratarse de un asunto de carácter esencial en la administración de Justicia, debió hacerse mediante el especialísimo trámite de una LEY ESTATUTARIA en el Congreso Nacional”.

En consecuencia, señala el demandante, como el Consejo Superior de la Judicatura debe cumplir sus atribuciones constitucionales con sujeción a la ley, no podía, a partir de una autorización ordinaria recibida por parte del Gobierno Nacional, “crear un nuevo tipo o categoría de Despachos Judiciales, los hoy llamados JUZGADOS DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD”. Al hacerlo, continúa, el mencionado organismo incurrió en una clara extralimitación de funciones, toda vez que efectivamente creó<sup>1</sup> tales despachos judiciales con base en una autorización inconstitucional, cuando solamente podía, una vez dictada la ley estatutaria que los introdujera al ordenamiento jurídico, “crear CARGOS, es decir, empleos para esos Despachos Judiciales, detallando sus funciones y remuneración acorde con los preceptos constitucionales ya citados anteriormente”.

#### IV. INTERVENCIONES OFICIALES.

#### A. El Consejo Superior de la Judicatura.

Como apoderado de la Nación-Rama Judicial, el abogado ROBERTO MONTES MATHIEU se opuso a los términos de la demanda, argumentando que los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad no fueron creados por el Consejo Superior de la Judicatura con base en una autorización ordinaria proveniente del Gobierno Nacional, sino que tuvieron origen directamente en el libro IV (artículos 500 y siguientes) del decreto 2700 de 1991, dictado por el Presidente de la República gracias a la facultad conferida por el Constituyente en el literal a) del artículo 5° transitorio de la Carta Política. Señala el interviniente que “posteriormente, la Ley 65 de agosto 19 de 1993, por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, en el Título V, detalla otras funciones, reconociendo o ratificando la existencia legal de estos organismos de la administración de justicia”.

La Corte Constitucional, agrega el opositor, reconoció en la Sentencia C-037 de 1996, la competencia de que goza el legislador para crear corporaciones u organismos integrantes de la administración de justicia. En consecuencia, el legislador “creó esas categorías en las normas antes citadas, en las que se incluyeron sus funciones”, limitándose el Consejo Superior de la Judicatura a ejercer su competencia señalando “cuantos juzgados de esas características podrán operar en cada parte del territorio nacional”.

De otra parte, manifiesta el mencionado apoderado que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con base en el decreto 2652 de 1991, expidió varios acuerdos relativos a los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, entre ellos el 54 de mayo 24 de 1995, el cual fue demandado y declarado ajustado a derecho por la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia del 4 de agosto de 1995, M.P. Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Finalmente, señala, los artículos 58 y 91 de la Ley 270 de 1995, reiteran la competencia de esa Sala del Consejo Superior de la Judicatura para crear, suprimir y fusionar despachos judiciales.

Por todo lo anteriormente anotado, solicita se declare constitucional la norma demandada.

#### B. El ministerio de Justicia y del Derecho.

Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, continúa el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, fueron creados por el Consejo Superior de la Judicatura en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 257, numeral 2°, de la Constitución Política y el artículo 4° del decreto 2652 de 1991, después de lo cual el decreto 2700 de 1991, Código de Procedimiento Penal, tan solo les atribuyó sus competencias. Es decir, tal código “no hizo nada distinto de reconocer una figura que ya estaba presente en nuestro ordenamiento jurídico de tiempo atrás, con lo cual el artículo 15 transitorio no se refiere más que al ejercicio operativo de dichas competencias por parte de los jueces penales ordinarios que hayan dictado la sentencia correspondiente en primera instancia”. De todas maneras, puntualiza, al haber sido dictada la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (270 de 1996), desaparecieron los hipotéticos argumentos opuestos a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, toda vez que sus artículos 21 y 22 incluyen tales categorías de despachos judiciales, los cuales deben ser creados por el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con las necesidades de administración de justicia en las diferentes zonas del país.

Como argumento adicional en contra de las pretensiones de la demanda, el interviniente esgrime que la norma acusada no crea una categoría nueva de jueces, sino que otorga una competencia de manera transitoria a aquellos que conozcan del proceso penal correspondiente en primera instancia, “mientras el Consejo Superior de la Judicatura ejerce sus atribuciones constitucionales en desarrollo de lo que ordene la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”. Además, sostiene que la Corte Constitucional ha señalado que los aspectos procesales específicos, como lo es, en su concepto, la atribución de competencias del legislador a los funcionarios judiciales, pueden y deben “incluirse en los códigos de procedimiento y no en una ley estatutaria, por cuanto ella (la competencia) regula un aspecto especial y no principios, fines u objetivos de la administración de justicia”.

## V. EL MINISTERIO PUBLICO.

El Procurador General de la Nación (e) defendió en su concepto la declaración de constitucionalidad de la norma demandada, con base en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen:

Señala el Jefe del Ministerio Público que la demanda no ataca el núcleo del artículo 15

transitorio del decreto 2700 de 1991, dándole alcances que no tiene, pues esta norma no crea ningún tipo de despachos judiciales como equivocadamente lo anota el actor, sino que tangencialmente toca el tema de la competencia dispuesta constitucionalmente para que el Consejo Superior de la Judicatura cree, fusione, traslade o suprima órganos de la administración de justicia, otorgando transitoriamente a los jueces que conocen del proceso penal en primera instancia, siendo éste el verdadero tema y centro de la norma demandada, competencia para ejercer las funciones de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. Entonces, agrega, la competencia transitoria obedeció a que en ese momento no existía ese tipo de jueces, creados posteriormente por el Consejo Superior de la Judicatura mediante el acuerdo No. 14 del 7 de julio de 1993, no aplicando la norma aquí demandada, sino en ejercicio de las facultades constitucionales dispuestas en el numeral 2° del artículo 257, y legales contempladas en el numeral 5° del artículo 4° del decreto ley 2652 de 1991, expedido por el Presidente de la República en cumplimiento de lo prescrito por el artículo 5° transitorio, literal c), de la Carta Política.

Finalmente y para concluir que “los cargos endilgados por el actor en su acción carecen de asidero constitucional”, argumenta que el texto de las disposiciones arriba señaladas, muestra claramente que el Gobierno Nacional tenía habilitación plena para dictar las normas atinentes a la organización del Consejo Superior de la Judicatura, organismo que, además, “cuenta con las atribuciones necesarias que le han otorgado la Carta Política y la ley, para regular lo relacionado con el funcionamiento de la estructura administrativa de los despachos judiciales en todo el país”, y si los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad son una categoría de despachos judiciales, “es apenas lógico que su creación y funcionamiento sea tarea ordinaria del Consejo Superior de la Judicatura”. Además, observa, el hecho de que los jueces tantas veces mencionados hayan sido creados con anterioridad a la expedición de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, con base en mecanismos distintos de las leyes estatutarias, no implica su inexequibilidad, en vista de que fueron “acordes en un todo con la preceptiva constitucional” y, de todas maneras, los artículos 22, 75, 85 y 91 de la ley 270 de 1996, reiteran dicha competencia en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Primera. La competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política, corresponde a esta Corporación el examen de la constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley que sean demandados por cualquier ciudadano, para hacer realidad la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Fundamental.

Segunda. La materia.

Se trata de determinar si el artículo 15 transitorio del decreto ley 2700 de 1991, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Constituyente para expedir normas sobre procedimiento penal, otorgó facultades al Consejo Superior de la Judicatura para la creación de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, para establecer si se ajusta o no, en el punto señalado, a la normatividad superior.

Ninguna autorización para la creación de despachos judiciales puede desprenderse del texto de la norma acusada, pues ésta se limita a reconocer la futura iniciación de actividades por parte de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, refiriéndose tangencialmente, como acertadamente lo puntualizó la vista fiscal, a lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 4° del decreto 2652 de 1991, que desarrolló, a su vez, el numeral 2° del artículo 257 de la Carta Política, considerando al Consejo Superior de la Judicatura como el destinatario de la facultad constitucional para crear, suprimir, trasladar y fusionar cargos en la administración de justicia, y para determinar la estructura y las plantas de personal de las corporaciones y juzgados.

El legislador extraordinario utilizó la expresión “mientras el Consejo Superior de la Judicatura crea los cargos de jueces de ejecución de penas”, no para atribuir a tal organismo dicha facultad, sino para establecer el límite temporal de la disposición transitoria objeto de examen, evitando valerse de una fecha numérica exacta especificada en días, meses y años que, a todas luces, escapaba a sus posibilidades. Es decir, lo hizo a la manera de una condición y no de un plazo, en el sentido de que la creación de los mencionados juzgados era un hecho futuro incierto; incierto en cuanto al momento de su ocurrencia y no en cuanto a la obligación de cumplirse, pues no se tenía certeza, en el momento de la expedición de la norma demandada, de cuándo podía el Consejo Superior de la Judicatura ejercer la facultad constitucional y, valiéndose de ella, crear los juzgados de ejecución de penas y medidas de

seguridad.

“d) En este mismo orden de ideas, se explica claramente el verdadero significado y alcance del precepto referido en el artículo 15 transitorio del C. de P.P., pues para evitar los problemas que pudieran presentarse por las demoras en el funcionamiento de los juzgados de ejecución de penas creados y por los mismos cambios de competencias funcionales que introdujo el código respecto de los jueces falladores, este estatuto consagró el precepto referido que por su claro tenor no admite otra interpretación, esto es, que mientras entran a funcionar los jueces de ejecución de penas, las atribuciones a ellos dadas en la ley, deben ser cumplidas por “el juez que dictó la sentencia en primera instancia”. Cualquier agregado que se le haga es producto del capricho del intérprete y no ejercicio de la sana hermenéutica...”<sup>2</sup>

Por otra parte, estima la Corte reiterando la jurisprudencia sentada al revisar el proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia<sup>3</sup>, que a pesar de no ser asunto sencillo establecer una diferenciación clara respecto de las materias que deben ser reguladas por leyes estatutarias y otras de carácter distinto, no todo aspecto que de una u otra forma se relacione con administración de justicia, debe necesariamente formar parte de una ley estatutaria. Entonces, debe tenerse como criterio diferenciador el de determinar si el tema a tratar en cada caso concreto, corresponde a principios sustanciales y procesales de la administración de justicia y estructura general de la misma.

Para el caso sub júdice, estima la Corte que la asignación de competencias a las diferentes autoridades judiciales existentes en el país, es tarea propia del legislador no sujeta al trámite de una ley estatutaria, pues la competencia, como asunto propio del esquema procedimental aplicable cotidianamente, no tiene relación inmediata con principios ni con estructura general de los órganos encargados de administrar justicia, sino que es simplemente una forma de distribución de la jurisdicción, o sea, un factor de división de trabajo y especialización del conocimiento jurídico, que hace posible un mayor grado de eficiencia en términos de acceso y administración de justicia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.



## RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 15 transitorio del decreto ley número 2700 de 1991, por medio del cual se dictan normas sobre procedimiento penal.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Manifiesta el demandante que tales despachos judiciales fueron creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los acuerdos 14 del 7 de julio y 95 del 30 de noviembre de 1993, y 54 del 24 de mayo y 152 del 23 de noviembre de 1994.

2Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 26 de julio de 1994, M.P. Dr. Dídimo Páez Velandia.

3Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.