

C-756-14

Sentencia C-756/14

DECISION DEL JUEZ DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD EN RELACION CON MECANISMOS SUSTITUTIVOS DE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD Y REHABILITACION- Apelación ante el juez que profirió condena en primera o única instancia

APELACION DE DECISION DE JUEZ DE EJECUCION DE PENAS EN RELACION CON MECANISMOS SUSTITUTIVOS DE PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD Y REHABILITACION-Inhibición para decidir de fondo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de requisitos de especificidad y pertinencia

Referencia: Expediente D-10161

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 478 (parcial) de la ley 906 de 2004, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal".

Actor: Jorge Armando Otálora Gómez

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., octubre quince (15) de dos mil catorce (2014).

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Armando Otálora Gómez, en su condición de Defensor del Pueblo, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 478 de la Ley 906 de 2004, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del tres (3) de abril de 2014, dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior, de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; iv) invitar a las Universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda, del Norte, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-.

### II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma demandada:

“LEY 906 DE 2004[1]

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 478. DECISIONES. Las decisiones que adopte el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad en relación con mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y la rehabilitación, son apelables ante el juez que profirió la condena en primera o única instancia”.

### III. LA DEMANDA

En concepto del demandante, la disposición acusada vulnera los artículos 29 y 31 de la Constitución, que se refieren al debido proceso y a la garantía de apelar o consultar toda sentencia judicial. Señala que el primero de esos principios implica que la decisión sea revisada por otro funcionario de la misma naturaleza y de una jerarquía más alta y, en contraste, en este caso el juez que dictó la sentencia de primera o única instancia, algunas veces no tiene una mayor categoría que el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad. Agrega que tal situación también desconoce la imparcialidad del operador judicial, por cuanto quien impuso la condena ya analizó la conducta y tuvo contacto con los hechos y las pruebas. En la demanda se lee:

“3.- Para la Defensoría del Pueblo, la competencia diseñada por el legislador para resolver el citado recurso de apelación no garantiza el principio de doble instancia como tampoco el de imparcialidad del juez, los cuales, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, constituyen principios esenciales que se desprenden de los artículos 29 y 31 de la Constitución”.

Reconoce que existen otros pronunciamientos sobre dicha norma en los cuales la Corte se declaró inhibida para decidir, pero señala que su demanda tiene un fundamento constitucional y no legal.

1.- Sobre la violación del principio de doble instancia, refiere, a partir de la sentencia C-095 de 2003, que es una garantía para preservar el debido proceso, el ejercicio del ius puniendi, así como los derechos de impugnación y contradicción. Reitera que estos exigen independencia e imparcialidad de la autoridad correspondiente, lo que se logra con la revisión de un operador que sea de la misma naturaleza y de mayor jerarquía, para lo cual transcribe un párrafo de la sentencia C-540 de 2011. Aclara que este valor constitucional puede ser regulado por el legislador, pero que en materia penal y de tutela no admite excepción alguna.

1.1. Respecto del caso concreto argumenta que aunque la norma demandada permite la apelación de las decisiones proferidas por el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad en relación con los mecanismos sustitativos de la pena privativa de la libertad y la rehabilitación, este recurso no es resuelto por el superior jerárquico correspondiente sino

por el juez que profirió la condena en primera o única instancia. Sobre esta materia expresa:

“16.- Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional anteriormente referenciada pueden extraerse las siguientes conclusiones en relación con el principio de doble instancia: (i) es un principio que se encuentra previsto en los artículos 31 y 29 de la Constitución Política, (ii) constituye una garantía del debido proceso que permite ejercer los derechos de contradicción y defensa ante una autoridad judicial de igual naturaleza y de mayor jerarquía, y (iii) se erige en un principio general que no admite excepciones en materia penal y en acciones de tutela, por lo cual no puede ser restringido por el legislador en tales campos.

(...)

20.- En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que el principio de doble instancia supone la posibilidad de controvertir una decisión ante una autoridad judicial de igual naturaleza y de mayor jerarquía, es evidente que la disposición demandada no satisface dicho principio, al disponer que el juez que profirió la condena en primera o única instancia es quien resuelve el recurso de apelación respecto de las decisiones adoptadas por los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad relacionadas con mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y la rehabilitación”.

1.2. Conforme con lo anterior, considera que la autoridad encargada de resolver el recurso de apelación es el Tribunal Superior de cada Distrito Judicial, atendiendo que los jueces de ejecución conocen de las situaciones punitivas de quienes se encuentren encarcelados en el respectivo circuito, de conformidad con el artículo 1º del Acuerdo 54 de 1994[2].

Enseguida complementa la idea de la siguiente manera:

“22.- En esa medida, resulta claro que en aquellos casos en los cuales el juez que profirió la condena en primera o única instancia ostente el rango de juez penal municipal o juez penal del circuito, no puede ser el llamado a resolver tal recurso, pues en estos casos no funge como superior jerárquico del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad”.

Insiste en que aunque el principio de la doble instancia puede ser objeto de excepciones por parte del legislador, esto no aplica al campo penal lo que incluye la etapa de la ejecución de

la pena; para soportar este argumento cita las sentencias T-388 de 2004 y T-753 de 2005.

2. Como segundo cargo el actor propone que el artículo 478 de la ley 906 de 2004, viola el principio de imparcialidad del juez, debido a que la autoridad que conoce del recurso es la misma que profirió la condena y que, por tanto, participó activamente en el proceso y tuvo conocimiento previo de lo actuado. Señala que este valor constitucional es un elemento esencial del debido proceso y un mecanismo que salvaguarda el sistema jurídico, para lo cual transcribe algunos párrafos de la sentencia C-095 de 2003, de la cual refiere especialmente que la imparcialidad del juez “se ve menguada por su interrelación con las partes y el conocimiento previo de lo actuado”.

Señala que el conocimiento previo del proceso implica que el operador judicial que debe decidir sobre la apelación, carezca de la objetividad y la neutralidad necesarias para decidir sobre los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y la rehabilitación.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Uno de los miembros académicos de número de esa institución conceptúa que aunque la doble instancia se refiere a las sentencias, esa garantía puede extenderse a las demás decisiones dentro del proceso para lo cual, en todo caso, deben conservar los parámetros establecidos en el artículo 31 superior. Bajo esas condiciones considera que el artículo demandado “sí admite reparos” en la medida en que el recurso no será conocido por el superior jerárquico y por una autoridad que tiene comprometida su imparcialidad.

##### 2. Universidad Sergio Arboleda

Dos docentes adscritos al departamento de derecho penal de esta institución solicitan que la Corte se declare inhabilitada respecto del primer cargo y declare la exequibilidad de la norma en los que se refiere a la segunda censura.

2.1. En lo que se refiere al desconocimiento del principio de la doble instancia por parte del artículo 478 de la ley 906 de 2004, los intervinientes estiman que existe cosa juzgada relativa ya que la Corte se ha pronunciado sobre el cargo en varias oportunidades, a saber,

las sentencias C-538 de 2011, C-1061 de 2008 y C-880 de 2008, en las que ha concluido que el problema jurídico es de naturaleza legal y no constitucional. Especialmente refiere que en el primero de los fallos mencionados ya se estudiaron los mismos argumentos lo que impide que haya un pronunciamiento de fondo. Al respecto explican lo siguiente:

“En ese sentido, esa alta corporación ha dicho que del contenido del artículo 31 de la Constitución no se deriva ni siquiera la exigencia de que en relación con las decisiones, diferentes a la sentencia, sea obligatorio prever la segunda instancia y que, de acuerdo con el artículo 29 superior, en materia penal tampoco cabe asegurar que el legislador deba establecer la necesidad de impugnar autos o providencias distintos de la sentencia condenatoria, por lo que la interpretación vertida en la demanda, al parecer, no involucra un problema constitucional, sino que más bien obedece a una disputa relativa al alcance del artículo 478 del Código de Procedimiento Penal, controversia que es perfectamente solucionable en el plano del debate legal cuya sede natural es el Congreso de la República”.

Adicionalmente, advirtieron que la eventual declaratoria de inexequibilidad de la norma no resolvería el problema sino que lo empeoraría, en la medida que las decisiones de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad sobre los mecanismos de sustitución de la pena privativa de la libertad, quedarían sin la posibilidad de ser impugnadas.

2.2. Sobre el segundo cargo plantea que no se evidencia que el artículo demandado desconozca el principio de imparcialidad, en la medida que esta salvaguarda implica que el recurso sea resuelto de manera objetiva e igual, sin que sea comprometido el recto entendimiento ya sea por haber emitido concepto previo o incurrir en alguna de las causales de impedimento. Explica que en este caso ninguna de esas circunstancias se presenta ya que son situaciones diferentes que el juez haya proferido condena y que decida sobre los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad. Infiere que cuando se resuelve el recurso la autoridad es imparcial, “pues la responsabilidad penal del individuo no se discute en sede de ejecución de penas y medidas de seguridad (...) el discernimiento que tiene el juez en sede de apelación no incide en nada la imparcialidad con la que debe resolver el problema jurídico específico, pues el conocimiento de la responsabilidad penal no afecta la valoración de la procedencia o no de un mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad”.

### 3. Ministerio de Justicia y del Derecho

El director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico solicita que se profiera sentencia inhibitoria respecto de los cargos presentados contra el artículo 478 de la ley 906 de 2004. Para el efecto advierte que sobre esa disposición la Corte ha proferido las sentencias C-880 de 2008, C-1061 de 2008 y C-538 de 2011, en las cuales se ha definido que el problema planteado tiene fundamento legal y no constitucional.

Recuerda que en las sentencias citadas se examinó la aparente contradicción entre dos normas del mismo rango, que facultan a funcionarios judiciales diferentes para conocer del recurso de apelación contra las decisiones de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. Concluye señalando que el asunto fue explicado anteriormente por la Corte (C-538 de 2011), concluyendo que el problema jurídico planteado está basado en la aparente contradicción entre dos preceptos del mismo rango, razón por la cual la Corte se ha abstenido de conocer y ha reiterado su inhibición respecto de los cargos planteados.

### 4. Universidad Libre, sede Bogotá

El director del observatorio de intervención ciudadana constitucional de la facultad de derecho y un profesor del área de derecho público solicitan que se declare la inexecutable de la expresión “ante el juez que profirió la condena en primera o en única instancia” contenida en el artículo 478 de la ley 906 de 2004.

Indican que el principio de la doble instancia implica que la revisión de una decisión debe efectuarse ante el superior del juez que la ha proferido y refieren que ese valor constitucional no admite excepciones en materia penal, lo cual es soportado por la sentencia C-718 de 2012 y los artículos 8.h y 14.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Observan que la norma demandada no reúne los requisitos constitucionales de la doble instancia, teniendo en cuenta que el superior jerárquico de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad son los tribunales superiores de distrito judicial.

### 5. Universidad Javeriana

Uno de los miembros del grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público,

adscrito a la Facultad de Ciencias Jurídicas, solicita que la Corte examine si la demanda cumple con los requisitos establecidos en la sentencia C-1052 de 2001 y que en caso de no hacerlo se declare inhibida para decidir o, en su defecto, defina la exequibilidad de la norma demandada.

En primer lugar, indica que la Corte se debería declarar inhibida para decidir porque la demanda incumple con los requisitos de especificidad y pertinencia al no plantear un cargo constitucional sino legal. En efecto -afirma- este tribunal ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 478 de la ley 906 de 2004 y en todas esas ocasiones llegó a esa misma conclusión, debido a que la doble instancia ante un juez superior sólo es predicable de sentencias condenatorias (cita las sentencias C-880 de 2008 y C-538 de 2011). Al respecto concluye lo siguiente:

“La Corte ha dejado en claro que el artículo no presenta incompatibilidad o vulneración algún (sic) del texto constitucional, sino un choque respecto del artículo 34.6 del Código de Procedimiento Penal, el cual le da conocimiento a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial para conocer de los recursos interpuestos en contra de las decisiones tomadas por un juez de ejecución de penas, y es allí donde se encuentra el conflicto de legalidad, sin transitar en el ámbito constitucional”.

Finalmente, sobre el principio de imparcialidad, el interviniente señala que la condena y la ejecución de la pena son procesos distintos y que, por tanto, como el juez no se enfrenta a la misma situación, su objetividad no se ve afectada. Agrega que la solución que sugiere el demandante, referida a que los tribunales superiores de distrito judicial conozcan del recurso, no es suficiente para resolver el problema propuesto por él, en la medida que esas corporaciones también pudieron haber conocido de la sentencia condenatoria en segunda instancia. Sobre el particular esgrime lo siguiente:

“En efecto lo que ocurre en este caso es que es virtualmente imposible excluir definitivamente a todos los jueces que pudieron haber conocido del proceso ordinario de conocer del proceso de ejecución de penas y medidas de seguridad en segunda instancia, a menos que se profiera una norma que consagrara expresamente esa prohibición, cosa que, sin embargo, no le compete a la Corte”.

6. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa

Esta corporación coadyuvó la demanda presentada contra el artículo 478 de la ley 906 de 2004, debido a su incompatibilidad con los principios de doble instancia y de imparcialidad. En su criterio, a pesar de las sentencias que la Corte Constitucional ha dictado sobre la misma norma, diferentes tratados de derechos humanos establecen que la apelación debe ser decidida por el superior jerárquico correspondiente, lo cual no se cumple en la disposición acusada.

Asimismo, refiere el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos e indica que no está justificado que el juez que dictó la sentencia condenatoria conozca de la apelación de la decisión que haya dictado el juez de ejecución de penas, “puesto que la imparcialidad del juez que condena ya se ha visto afectada por su conocimiento del proceso contra el condenado”, lo que conlleva la negativa de la sustitución de la pena, agravando el hacinamiento de las cárceles del país. Observa que debido a los traslados penitenciarios las sedes de las autoridades judiciales puede ser diferente lo que aumenta el término y la dificultad del traslado del expediente respectivo en contra de los principios de celeridad y economía procesal.

Por su parte, la oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial apunta que el artículo demandado es compatible con los derechos de defensa y contradicción.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita que la Corte se declare inhibida para conocer de la demanda contra el artículo 478 de la ley 906 de 2004, debido a que los cargos carecen de suficiencia en la medida en que no se probó que exista una obligación legislativa de establecer la doble instancia para las decisiones relativas a los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y la rehabilitación, y tampoco se estableció por qué vicia la imparcialidad la condición de juez de conocimiento teniendo en cuenta que ambas tienen objetos y reglamentaciones perfectamente diferenciables. En palabras del Procurador General:

“... la Corte Constitucional debe INHIBIRSE de efectuar un pronunciamiento de fondo, por cuanto los cargos carecen de suficiencia para provocarlo.

En primer lugar, el actor no justifica por qué en el caso concreto existe una obligación del legislador correspondiente a prever la doble instancia, en estricto sentido, para las decisiones relativas a los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y la rehabilitación. Lo anterior implica que, si la doble instancia no es aplicable en estricto sentido, es inane considerar que se violó uno de sus requisitos estructurales. De otro lado, tampoco se logró determinar porqué la condición de juez de conocimiento vicia la imparcialidad sobre las referidas decisiones, en el entendido que ambas tienen objetos y reglamentación perfectamente diferenciables”.

Considera que la demanda se presenta bajo condiciones particulares, ya que la disposición acusada ha sido demandada en seis ocasiones diferentes contando la presente, lo cual ha llevado a dictar dos archivos y tres fallos inhibitorios contenidos en las sentencias C-880 de 2008, C-1061 de 2008 y C-538 de 2011.

Relaciona los argumentos pertinentes de las decisiones inhibitorias y pone de presente que en todas ellas se han formulado los mismos cargos, los cuales se han respondido con igual razonamiento. El Procurador General solicita a la Corte que se inhiba, precisando:

“... que en los referidos argumentos no existe un verdadero ataque de constitucionalidad, porque la Constitución sólo prescribe la obligatoriedad de la doble instancia en la sentencia penal, pero no en otras providencias, y porque no se han sustentado los motivos para considerar que el juez de conocimiento queda parcializado para adoptar decisiones de ejecución de penas, por el solo hecho de haber conocido el proceso penal.

El Ministerio Público estima que en el presente asunto ocurre exactamente el mismo fenómeno descrito anteriormente. Al revisar los cargos enervados esta Vista Fiscal considera que el accionante no logra formular un verdadero cargo de constitucionalidad.

En primer lugar, el libelista considera que existe una violación a la doble instancia porque las apelaciones contra las decisiones de ejecución de penas, relativas a los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y la rehabilitación, no son desatadas por un juez orgánicamente superior al que adoptó la decisión, en el entendido que ambas providencias tratan asuntos incurso en el proceso penal”.

Manifiesta que en la demanda existe un “salto argumentativo” cuando equipara la

sentencia condenatoria con la decisión regulada en el artículo 478 del CPP y reitera que la doble instancia sólo aplica, en estricto sentido, a la sentencia penal y los fallos de tutela. Agrega que la Rama Judicial está diseñada sobre la autonomía y la desconcentración, lo que conlleva a lo siguiente:

“Por ello, prima facie es posible que existan excepciones a la estricta coincidencia entre superioridad funcional y superioridad orgánica para la resolución del recurso de alzada. Ejemplos de tales eventos son el recurso de súplica o la apelación de las tutelas conocidas por las Altas Cortes”.

Precisa que la demanda no reúne los requisitos de los cargos de inconstitucionalidad en la medida no demostró que exista la obligación de aplicar al caso la doble instancia en estricto sentido y equiparó, sin sustento, la sentencia condenatoria con las decisiones del juez de ejecución de penas, sin tener en cuenta sus diferencias sustantivas. En palabras del Procurador:

“... la Corte no puede pasar a resolver si la falta de correspondencia entre la superioridad funcional y la orgánica resulta ser un problema de constitucionalidad para el caso concreto, porque no se han señalado las razones que impongan una necesaria correspondencia entre ambas jerarquías para el caso concreto, ni se hizo dudar sobre la obligación constitucional de aplicar la doble instancia en estricto sentido, para las providencias a que se refiere la norma demandada”.

Por último, en lo que se refiere a la acusación sustentada en el desconocimiento del principio de imparcialidad, la Vista Fiscal estima que tampoco cumple con la suficiencia argumentativa debido a lo siguiente:

“En la demanda, parece suponerse que el juez de conocimiento adquiere un compromiso moral con la venganza social en contra del penado, al punto que no podría reconocer que la sanción penal y las decisiones de ejecución de penas son objetos claramente diferenciables fáctica y jurídicamente. En razón a la clara distinción entre ambos escenarios, el Ministerio Público estima que ni siquiera se logra formular una sombra de duda sobre la violación de la imparcialidad”.

Bajo esas condiciones, solicita a la Corte que se abstenga de efectuar un pronunciamiento

de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 478 de la ley 906 de 2004.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1.- Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### 2.- Aptitud de la demanda[3]

Algunos de los intervinientes, así como el Procurador General de la Nación, consideran que la Corte debe declararse inhibida porque la demanda no cumple los requisitos argumentativos necesarios para configurar un cargo de inconstitucionalidad.

2.1.- El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991[4] señala los requisitos que debe cumplir la demanda en los procesos de inconstitucionalidad. Según él, quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

Por tratarse de una acción judicial, es natural que previamente las competencias hayan sido asignadas por el ordenamiento jurídico, como también es lógico que las reglas de procedimiento provean sobre la autoridad competente, la legitimación por activa, el lapso para admisión de la demanda, el traslado, las notificaciones, los términos de caducidad, los intervinientes, los incidentes, las pruebas y la práctica de las mismas, el debate y su decisión.

En los asuntos propios del control de constitucionalidad, antes de iniciar el trámite y como condición necesaria para todo pronunciamiento de mérito caracterizado por sus efectos erga omnes, la Corte tiene a su cargo el deber de verificar que el escrito presentado para pedir la declaración de inexecutable, cumpla con ciertos requisitos previstos en el sistema normativo y precisados por la jurisprudencia.

Así, para que pueda predicarse la existencia de la demanda y de por lo menos un cargo por inconstitucionalidad, es indispensable que los argumentos permitan a la Corte Constitucional llevar a cabo una confrontación entre la norma acusada y la disposición constitucional supuestamente vulnerada, a partir de las razones expuestas por el actor.

Estos condicionamientos son desarrollo del concepto “Estado democrático de derecho”, entendido como sinónimo de distribución del poder en ramas, creación de órganos con asignación de competencias y regulación de los derechos ciudadanos en el campo de sus atribuciones para participar en la vida cívica, política y comunitaria del país (C. Po. arts. 40-6 y 95-5).

Si bien es cierto que se trata de una acción pública ejercida por ciudadanos que no están en el deber de reunir calidades de expertos en derecho, también lo es que su ejercicio implica una carga mínima de cuidado en la redacción y argumentación para permitir a la Corte Constitucional discernir sobre las razones que el demandante pretende esgrimir y a partir de las cuales se producirá una decisión judicial que hará tránsito a cosa juzgada y tendrá efectos erga omnes.

2.2.- La Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad, sino que los razonamientos del actor deben aportar unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En la sentencia C-1052 de 2001 la Corte sistematizó este estudio y explicó que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, ya que de otra manera la Corporación carecería de fundamentos argumentativos para adoptar una decisión de fondo.

Es decir, la ausencia de argumentos adecuados para la formulación de al menos un cargo de inconstitucionalidad impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con la Carta Política, por cuanto el Tribunal se vería abocado a resolver sobre hechos e hipótesis carentes de veracidad, incomprensibles, basados en el criterio personal del demandante o carentes del soporte probatorio pertinente para adoptar una decisión. En esta medida, las razones de la demanda deben ser suficientemente comprensibles (claras) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (ciertas).

Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legales, puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar presentada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

2.3.- Aplicando el principio pro actione la demanda promovida por el Defensor del Pueblo fue admitida mediante auto del tres (3) de abril de 2014. Una vez evaluadas las intervenciones allegadas al expediente, como también el concepto enviado por el Procurador General de la Nación, la Sala concluye que el demandante no elaboró la argumentación para fundar su pretensión a partir de razones específicas y suficientes.

2.4.- En efecto, en este caso el demandante acude ante la Corte para que se declare la inexecutable del artículo 478 de la ley 906 de 2004, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", debido a que esa norma desconoce los principios de doble instancia y de imparcialidad del operador judicial.

De acuerdo al actor, el alcance del precepto es incompatible con las garantías penales dispuestas en la Carta Política, ya que en ella no se asegura que sea el superior jerárquico del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad quien decida de la apelación de su decisión sobre los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad. Además, considera que la segunda instancia sobre dicha determinación no puede ser decidida por el mismo juez que profirió la condena, debido a que este participó activamente del proceso y carece de objetividad y neutralidad.

2.5.- El estudio de la demanda lleva a que la Sala concluya que la misma adolece de ineptitud sustantiva, toda vez que, como lo explicaron varios de los intervinientes y el Procurador General de la Nación, el actor acusó la norma con base en argumentos poco específicos e insuficientes, que no tienen en cuenta que en otras ocasiones la Corte se ha declarado inhibida ante iguales alegatos, y que pasan por alto que la doble instancia sólo es obligatoria para la sentencia condenatoria, mientras que en los demás escenarios procesales puede ser regulada ampliamente por el legislador.

2.5.1. En las sentencias C-880 de 2008, C-1061 de 2008 y C-538 de 2011 este tribunal se abstuvo de tomar una decisión de fondo respecto de los reparos formulados contra el

artículo 478 del Código de Procedimiento Penal, debido a que las tesis de los demandantes no tenían un fundamento constitucional sino legal. Como se podrá observar, en esas decisiones la Corte estudió los mismos reparos invocados en esta oportunidad.

En el primero de los fallos mencionados el actor fundó su censura en el artículo 31 de la Carta Política y en el hecho de que el precepto acusado no garantizaba que el superior jerárquico correspondiente conociera de la apelación. En esa oportunidad la Corte resumió los argumentos de la demanda de la siguiente manera:

“Considera el demandante que el aparte acusado vulnera el artículo 31 de la Constitución Nacional, por no garantizar el principio de la doble instancia, pues permite “que las decisiones que profiera el juez de ejecución de penas sean decididas horizontalmente por el Juez Penal del Circuito y verticalmente respecto del Juez Promiscuo Municipal, ya que la garantía del derecho de esa impugnación exige una decisión de un superior jerárquico y en esos casos el Juez Penal del Circuito y el Juez Penal Municipal o Promiscuo Municipal no son jerárquicos del juez de ejecución de penas”.

En apoyo de sus argumentos el actor cita algunas sentencias de la Corte Constitucional y concluye que “la doble instancia garantiza que la apelación se surta ante un órgano judicial de superior grado” de modo que el artículo parcialmente demandado, por no permitir que la apelación se surta ante un superior jerárquico, quebranta el principio de la doble instancia”.

2.5.2. La Corte sustentó su inhibición en la demostración de que los artículos 31 y el 29 de la Constitución, no imponen que la apelación deba ser extendida a todos los actos o pronunciamientos efectuados en el proceso penal. De acuerdo con esta providencia, el único acto que está obligatoriamente cobijado por la segunda instancia es la sentencia. Algunos de los argumentos de ese fallo son los siguientes:

“Dado que del contenido del artículo 31 de la Constitución no se deriva ni siquiera la exigencia de que en relación con las decisiones diferentes a la sentencia sea obligatorio prever la segunda instancia y que, de acuerdo con el artículo 29 superior, en materia penal tampoco cabe asegurar que el legislador deba establecer la posibilidad de impugnar autos o providencias distintos de la sentencia condenatoria, la interpretación vertida en la demanda no involucra un problema constitucional, sino que más bien obedece a una disputa relativa

al alcance del artículo 478 del Código de Procedimiento Penal, controversia que es perfectamente solucionable en el plano de la legalidad.

(...)

Resolver si el artículo 478 del Código de Procedimiento Penal admite o no una interpretación conforme a la cual es el Tribunal Superior del Distrito Judicial el encargado de conocer el recurso de apelación interpuesto en contra de las decisiones del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad referentes a los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad es, en esencia, un asunto que sólo involucra argumentos legales y que, por lo mismo, es susceptible de solución en el plano de la legalidad.

(...)

Así las cosas, razón les asiste a los intervinientes cuando afirman que los planteamientos del actor no son específicos ni pertinentes y ahora cabe agregar que tampoco son suficientes, pues la demanda carece de los elementos de juicio, argumentativos y probatorios, necesarios para iniciar el juicio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche, todo lo cual equivale a la ausencia de cargo.”

2.5.3. Asimismo, en la sentencia C-1061 de 2008 se abordó el mismo reproche, es decir, que el artículo 478 de la ley 906 de 2004 es contrario a la Constitución porque no garantiza que la apelación sea tramitada ante el superior jerárquico del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad. Los argumentos del demandante fueron resumidos por la Corte de la siguiente manera:

“El demandante señala que el artículo acusado vulnera los artículos 4, 29, 31, 150 num. 1 y 158 de la Carta Política, por cuanto viola el principio del debido proceso y la doble instancia “al permitir la viabilidad de que un juez de igual o inferior jerarquía revise las decisiones penales del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, en aspectos de tanta importancia que tienen que ver con el derecho fundamental de la libertad”, desconociendo lo establecido en los artículos 29 y 31 de la Carta Política, en cuanto a que debe ser un superior quien revise la decisión del juez de inferior categoría.

Según el accionante, el principio de doble instancia consagrado en el artículo 31 de la

Carta, según el cual toda sentencia pueden ser apelada o consultada ante el superior jerárquico, obliga al legislador a respetar este principio en relación con otro tipo de decisiones judiciales en materia penal tomadas con posterioridad a la sentencia. Para el demandante “el artículo 478 de la Ley 906 de 2004 vulnera abiertamente el artículo 29 de la CP que trata del debido proceso, al abrir de manera ilógica la posibilidad de que un juez de igual o inferior jerarquía revise una decisión judicial proferida por un juzgado de ejecución de penas y medidas de seguridad, cuando consagra que las decisiones relativas a los mecanismos sustitutivos de la pena (suspensión condicional de la ejecución de la penal y libertad condicional) y la rehabilitación, la apelación la conocería el juez que profirió la condena en primera o única instancia. Por ahí derecho, lesiona el artículo 31 ejusdem, al desconocer el parámetro fijado por la Constitución en cuanto a que debe ser un superior quien revise la decisión del juez de inferior categoría.”

Resalta el demandante que en el caso de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, no existe un juez individual superior ante el cual dichas decisiones puedan ser apeladas, por lo que, siguiendo la regla del artículo 31 de la Carta, sus decisiones siempre deberían ser apeladas ante la Sala Penal del Tribunal Superior del distrito judicial respectivo y no ante el juez penal de primera o única instancia que haya proferido la sentencia, como lo regula la norma demandada.”

La inhibición fue sustentada en la sentencia C-880 de 2008, con base en el siguiente razonamiento:

“Tal señalamiento hace evidente que en el presente proceso no se está ante un verdadero cargo de inconstitucionalidad, a pesar de que el accionante cita como violadas los artículos 29 y 31 de la Carta, como quiera que el problema planteado por el demandante está relacionado con la forma como deben interpretarse los artículos 478 y 34, numeral 6 de la Ley 906 de 2004.”

2.5.4. Por último, en la sentencia C-538 de 2011, la Corte no sólo estudió el presunto desconocimiento del principio de la doble instancia por parte del precepto demandado, sino también tuvo la posibilidad de determinar si él desconoce la imparcialidad que debe tener el operador judicial cuando decide la apelación. Los componentes de la demanda y su corrección fueron resumidos de la siguiente manera:

“Primer cargo: Violación del Derecho al Debido Proceso: El artículo 478 de la Ley 906 de 2004 vulnera el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, toda vez que el Constituyente primario sólo le asignó al Congreso de la República, en el numeral 150 de la misma Carta, la elaboración de las leyes, su interpretación y derogación, mas no la decisión de establecer disposiciones que contradigan las leyes superiores, tal como sucede con el artículo 478 de la Ley 906 de 2004. Así las cosas, la expresión “son apelables ante el juez que profirió la condena en primera o única instancia” contenida en el artículo 478 de la Ley 906 de 2004, además de ser una extralimitación del legislativo, por cuanto no está contemplada dicha facultad en el artículo 150 de la Constitución, constituye una violación de doble instancia, del debido proceso y de la garantía de imparcialidad, garantía que supone que quien participó en la resolución de una situación no puede posteriormente resolver el asunto como si se tratase de un superior.

(...)

Desconocimiento del artículo 31 constitucional. Cuando el precepto acusado dispone que las decisiones del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad relativas a mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad son apelables, vulnera el artículo 31 de la Carta Política de 1991, que establece que las sentencias judiciales pueden ser apeladas, y a renglón seguido dispone, “El superior...”, lo que en palabras del actor, “significa que la norma constitucional concibe la doble instancia ante un superior.

(...)

2.3.2. En cuanto a la garantía de imparcialidad del juez, y en referencia a la sentencia C-545 de 2008, el accionante considera que ha sido la propia Corte Constitucional quien ha establecido unos parámetros lógicos y racionales frente a esta especial circunstancia, pues la imparcialidad sólo se lograría en la medida en que un funcionario judicial diferente a quien emitió la condena e investido de una superioridad jerárquica, revise las decisiones emitidas por los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

2.3.3. En lo referente a la imparcialidad objetiva, el accionante considera la necesidad de evitar que el funcionario que acopió los elementos necesarios en el adelantamiento de una actuación y que lo llevaron a proferir una decisión pueda considerarse imparcial al haber estado en contacto con las fuentes de las cuales procede su convicción”.

2.5.5. La Corte decidió inhibirse teniendo en cuenta las sentencias C-880 y C-1061 de 2008, es decir, atendiendo que el problema jurídico está sustentado en un conflicto entre varias normas del Código de Procedimiento Penal que ya fue decidido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia[5]. En esa oportunidad, la sentencia de constitucionalidad concluyó lo siguiente:

“Lo expuesto en precedencia y analizadas las razones que expone el ciudadano Sierra Carranza para demandar nuevamente el artículo 478 de la Ley 906 de 2004, frente a los argumentos esgrimidos por esta Sala en los dos fallos reseñados, permiten concluir que el problema jurídico que este ciudadano plantea vuelve a circunscribirse a la aparente contradicción entre dos preceptos del mismo rango, asunto que por demás ya fue resuelto por el juez competente para el efecto, y que no envuelve un verdadero juicio de constitucionalidad que esta Corporación deba resolver.”

Adicionalmente, en lo que se refiere a la violación del debido proceso por desconocer el principio de imparcialidad, la Corte hizo este razonamiento:

“En el caso de la demanda presentada por el ciudadano José del Carmen Sierra Carranza, encuentra la Sala que el cargo por violación al debido proceso, específicamente en cuanto a la violación de la garantía de la imparcialidad del juzgador, carece del requisito de suficiencia, toda vez que no le bastaba al actor afirmar que el juez que conoció del proceso en primera instancia no es imparcial para conocer del recurso de apelación contra las decisiones del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, pues era necesario además, presentar una argumentación tal, que permitiera crear una duda sobre la constitucionalidad del precepto acusado, como del escrito de demanda no se deduce ello, no se puede entrar a hacer el análisis pretendido por el demandante”.

2.5.6. Siguiendo los razonamientos de las sentencias C-880 de 2008, C-1061 de 2008 y C-538 de 2011, esta Corporación se inhibirá para proferir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda presentada por el ciudadano Otálora Gómez, debido a que ella no cumple con los requisitos de especificidad y suficiencia para estructurar un cargo de inconstitucionalidad contra el artículo 478 de la ley 906 de 2004.

El actor funda su primera objeción en el desconocimiento del principio de la doble instancia penal. Su aserto principal es que el precepto demandado no garantiza que en todos los

casos el superior jerárquico correspondiente decida la apelación de la decisión que tome el juez de ejecución de penas sobre los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad.

El actor no logra establecer que exista una duda acerca de la incompatibilidad del artículo 478 del CPP con respecto a las normas constitucionales citadas, lo que imposibilita que haya una decisión de fondo por parte de esta Corporación. De la misma manera en que fue explicado en las sentencias C-880 de 2008, C-1061 de 2008 y C-538 de 2011, el debate inmerso en sus censuras es de naturaleza legal y no tiene la aptitud para estructurar un cargo de inconstitucionalidad.

2.5.7. Debe advertirse que las sentencias de tutela invocadas por el actor no modifican de manera alguna la anterior conclusión, es decir, no establecen que el recurso de apelación establecido en el artículo 478 de la ley 906 de 2004 deba ser conocido obligatoriamente por el superior jerárquico respectivo. La sentencia T-388 de 2004, abordó el caso de una persona privada de la libertad a la que el juez de ejecución de penas no le había decidido una petición, debido a que otro operador judicial no había remitido el expediente correspondiente[6]. En aplicación del derecho al debido proceso, la Sala de Revisión determinó la obligación que tienen estas autoridades de expedir los actos procesales para garantizar el control de legalidad de la ejecución de la pena.

Por su parte, la sentencia T-753 de 2005 estudió la vulneración del debido proceso que se genera por la falta de asignación oportuna del juez de ejecución de penas para vigilar el cumplimiento de la condena[7]. Aunque ella sí dedicó un apartado al recurso de apelación, este se refería al término para sustentarlo una vez notificada la sentencia condenatoria.

2.5.8. Finalmente, siguiendo las pautas jurisprudenciales de la sentencia C-538 de 2011, la Sala considera que las censuras presentadas por el desconocimiento del principio de imparcialidad tampoco son suficientes para inferir la existencia de un cargo de inconstitucionalidad. Como lo expuso el Procurador General de la Nación, la demanda supone un compromiso de venganza de parte del juez que impuso la condena y que deberá conocer de la apelación, sin argumentar sobre la diferencia entre el juicio de responsabilidad penal y el trámite propio del reconocimiento de los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y la rehabilitación.

Lo anterior implica que el demandante funda la pretensión de inexequibilidad en su particular manera de interpretar la norma que acusa, sin que el entendimiento de la misma signifique objetivamente una violación del debido proceso por desconocimiento del principio de imparcialidad. Por tanto, este argumento adolece de falta de especificidad.

2.6.- En resumen, la demanda impetrada contra el artículo 478 de la ley 906 de 2004 no cumple con los requisitos de especificidad[8] y pertinencia[9], lo que lleva a que esta Corporación se declare inhibida. Los argumentos que el actor pretende mostrar como novedosos en realidad son reiteración de lo analizado en las sentencias C-880 de 2008, C-1061 de 2008 y C-538 de 2001, en las que la Corte se declaró inhibida para decidir sobre la presunta inconstitucionalidad del precepto mencionado, por razones homologas a las expuestas en el presente caso.

## VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad del artículo 478 de la Ley 906 de 2004.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente con excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Ausente en comisión

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Diario Oficial No. 45.658 de 1 de septiembre de 2004.

[2] Acuerdo 54 de 1994, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior, por el cual se fijan los requisitos para el funcionamiento de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

“ARTICULO PRIMERO.- Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, conocen

de todas las cuestiones relacionadas con la ejecución punitiva de los condenados que se encuentren en las cárceles del respectivo Circuito donde estuvieren radicados, sin consideración al lugar donde se hubiere proferido la respectiva sentencia.

Asimismo conocerán del cumplimiento de las sentencias condenatorias, donde no se hubiere dispuesto el descuento efectivo de la pena, siempre y cuando que el fallo de primera o única instancia se hubiere proferido en el lugar de su sede.

En los sitios donde no exista aún, Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, continuará dándose cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 transitorio del Código de Procedimiento Penal.

PARAGRAFO.- Cuando algún condenado sea trasladado de penitenciaría o pabellón psiquiátrico, aprehenderá el conocimiento, el juez de ejecución de penas respectivo, a quien se remitirá la documentación correspondiente. Si no hubiere juez de ejecución de penas, reasumirá la competencia el Juez que dictó el fallo de primera o única instancia”.

[3] En este aspecto, la parte dogmática de esta providencia es reiteración de los argumentos esbozados en las sentencias C-053 y C-108 de 2013.

[4] ARTICULO 2o. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;
2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;
3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

[5] La sentencia cita los siguientes pronunciamientos: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Procesos 27.612 del 13 de junio de 2007; 30.200 del 27 de agosto de

2008 y 33.146 del 20 de enero de 2010, entre otros. De estas vale la pena referir el siguiente párrafo: “Conclusión: respecto de las decisiones que adoptan los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad en relación con mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad el competente, por mandato expreso, concreto y posterior de la Ley 906 de 2004, es el juez que profirió la condena en primera o única instancia, siempre y cuando la actuación se haya iniciado y adelantado, en su integridad, con el nuevo sistema de enjuiciamiento criminal”.

[6] En esa oportunidad la Sala de Revisión formuló el siguiente problema jurídico: “En el presente caso la Sala debe establecer si existe violación a los derechos fundamentales del recluso que ha solicitado la redención de pena por trabajo y estudio -y la consiguiente petición de libertad por pena cumplida-, al no poder ser ésta tramitada por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena, por no haber remitido el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar el expediente de la causa”.

[8] En la sentencia C-1052 de 2001 la Corte explicó este requisito de la siguiente manera: “De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”.

[9] Sobre este la sentencia C-1052 de 2001 explicó: “La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que

‘el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico’; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola ‘de inocua, innecesaria, o reiterativa’ a partir de una valoración parcial de sus efectos.”