

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN FUNCIONES O FACULTADES A ORGANOS DEL ESTADO-Sujeción a la Constitución

La potestad de configuración legislativa del Congreso para asignar funciones y facultades a los diversos órganos del Estado presupone una sujeción a ciertos parámetros básicos de tal forma que estas facultades que el legislador ha asignado en la ley no resulten incompatibles con la Carta. De tal modo, la actividad legislativa tiene un límite sustentado en la necesidad de garantizar que con el otorgamiento legal de una facultad a un órgano estatal no se pongan en riesgo aquellos bienes jurídico constitucionales de carácter dogmático que están involucrados en su ejercicio, como pueden serlo el debido proceso o la presunción de inocencia; y otro límite –que a veces coincide con el anterior-, sustentado en la necesidad de preservar aquellos preceptos constitucionales de carácter orgánico que se refieren directa o indirectamente al tipo de órgano al cual el legislador le asigna la respectiva función, como pueden serlo la imparcialidad o el principio de legalidad en la actividad judicial.

POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO-Colaboración de las diversas ramas

El ejercicio del poder punitivo del Estado requiere la colaboración de las diversas ramas del poder público. El ejecutivo participa en la elaboración de una política criminal, asesorando al Congreso para su adopción legal. El Congreso, a su vez, establece la política criminal del Estado, y señala –entre otras- las sanciones imponibles a las personas que incurren en determinadas conductas. Las diversas consideraciones que entran en juego en el establecimiento de la dosimetría penal son reflejadas en la fijación legislativa de penas máximas y mínimas dentro de las cuales el juez -con base en ciertos criterios- impone la pena, una vez establecido que la conducta lo amerita. Al hacerlo, el juez penal está aplicando materialmente un aspecto puntual de la política criminal, tal como ésta fue definida por el legislador en la ley. Sin embargo, la labor del Estado de ejecutar una política criminal no termina en la imposición de la pena por parte del juez. Por el contrario, esta política se materializa también durante todo el período en el cual la pena se está cumpliendo.

POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO-Justificación constitucional/PENA-Necesidad y utilidad/PENA-Ultima ratio

La potestad punitiva del Estado, así como su política criminal y las restricciones de los derechos fundamentales inherentes a su ejercicio, están justificados constitucionalmente por la necesidad de “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” y para “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. A través del derecho penal el Estado brinda una protección subsidiaria frente a ciertas agresiones a determinados bienes jurídicos o valores constitucionales, mediante la imposición de penas, cuando estima que es necesario acudir a este mecanismo para brindarles una protección eficaz. Sin embargo, el principio de necesidad lleva a suponer que si la pena es la última ratio de la actividad estatal, este instrumento de protección debe ser útil. De lo contrario, sería suficiente con acudir a otros tipos de instrumentos jurídicos e incluso de sanciones no tan drásticas como la pena.

PENA-Justificación y proporcionalidad/PENA-Proporcionalidad de tiempo y condiciones

Dentro de un sistema jurídico estructurado a partir de la dignidad del individuo, la pena es un mecanismo utilitarista de naturaleza excepcional, que se justifica en la necesidad de lograr determinado objetivo u objetivos, los cuales difieren dependiendo del énfasis teórico que adopte la política criminal del Estado. Por otra parte, teniendo en cuenta que es un mecanismo que implica importantes restricciones de ciertos derechos fundamentales, la pena debe ser proporcional aun cuando sea necesaria para proteger ciertos bienes jurídicos o valores constitucionales. Es decir, tanto el tiempo como las condiciones en las que se cumple la pena deben ser proporcionales, dependiendo de la ponderación entre los diversos baremos considerados al establecer la dosimetría como parte de la política criminal del Estado.

EJECUCION DE LA PENA-Restricción de derechos/EJECUCION DE LA PENA-Organización de labor compleja por el Estado

La ejecución de una pena implica la restricción de ciertos derechos fundamentales, justificada por la necesidad de proteger ciertos bienes jurídicos y valores constitucionales, y por el deber que le compete al Estado en el cumplimiento de esta tarea. Debido a la importancia constitucional de los bienes y valores jurídicos en juego, y a la variedad de factores implicados, el cumplimiento efectivo de la pena, y la garantía de los principios de necesidad, utilidad y proporcionalidad durante el período de su ejecución, suponen la organización de una labor compleja por parte del Estado. Esta labor, a su vez, requiere el ejercicio concurrente de una actividad coercitiva y administrativa de los centros de reclusión, asignada al ejecutivo, y de una función judicial, encaminada a garantizar la realización efectiva de los principios y fines de la pena, encargada a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.

EJECUCION DE LA PENA-Función jurisdiccional

En términos generales, la determinación de las condiciones de ejecución de una pena corresponden a los jueces, en tanto que en ellas se resuelven de manera definitiva situaciones de carácter particular y concreto en las que se afectan derechos fundamentales. En esa medida, si bien las autoridades penitenciarias están encargadas de la administración de algunos aspectos relacionados con la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad, esta función administrativa no puede tener el alcance de decidir de manera definitiva sobre la libertad de las personas. En efecto, el artículo 28 constitucional dispone que nadie puede ser reducido a prisión sino en virtud de mandamiento escrito de una autoridad judicial, mediante las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA FUNCIONAL DEL JUEZ-Alcance

IMPARCIALIDAD DEL JUEZ-Mecanismos de garantía

JUEZ-Reducción de pena

PENA EN PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Sujeción/EJECUCION DE LA PENA-Mal necesario/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA EJECUCION

DE LA PENA/JUEZ DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD Y AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

JUEZ DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD Y AUTORIDAD PENITENCIARIA

EJECUCION DE LA PENA-Modificación de condiciones y reducción de tiempo de privación efectiva de libertad

JUEZ DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD-Reconocimiento de beneficios administrativos

JUEZ DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD-Aprobación de reconocimiento de beneficios administrativos

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EJECUCION DE LA PENA-No siempre constituye causa de modificación en condiciones de ejecución/**EJECUCION DE LA PENA**-Modificación de condiciones por razones exógenas

EJECUCION DE LA PENA-Improcedencia de modificación de condiciones por cuestiones endógenas inherentes a ejecución/**EJECUCION DE LA PENA**-Algunas modificaciones afectan condiciones relevantes a la legalidad

JUEZ DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD-Competencia para aprobación de cualquier medida administrativa que afecta el tiempo de privación efectiva de libertad

Referencia: expediente D-3766

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 79 numeral 5 de la Ley 600 de 2000

Demandante: Esperanza Espinosa Muñoz

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil dos (2002)

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Esperanza Espinosa Muñoz, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del numeral 5 del artículo 79 de la Ley 600 de 2000.

La Corte, mediante auto de octubre once (11) de 2001, proferido por el magistrado sustanciador, admitió la demanda y dio traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

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. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El texto de la disposición demandada es el que se subraya:

“Ley 600 de 2000

“Artículo 79. De los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad conocerán de las siguientes actuaciones:

“1. De las decisiones necesarias para que las sentencias ejecutoriadas que impongan sanciones penales se cumplan.

“2. De la acumulación jurídica de penas en caso de varias sentencias condenatorias proferidas en procesos distintos contra la misma persona.

“3. Sobre la libertad condicional y su revocatoria.

“4. De lo relacionado con la rebaja de la pena, redención de pena por trabajo, estudio o enseñanza y sobre la sustitución, suspensión o extinción de la sanción penal.

“5. De la aprobación de las propuestas que formulen las autoridades penitenciarias o de las solicitudes de reconocimiento de beneficios administrativos que supongan una modificación en las condiciones de cumplimiento de la condena o una reducción del tiempo de privación efectiva de la libertad.

“6. De la verificación del lugar y condiciones en que se deba cumplir la pena o la medida de seguridad.

“7. De la aplicación del principio de favorabilidad cuando debido a una ley posterior hubiere lugar a reducción, modificación, sustitución o extinción de la acción penal.

“8. Del reconocimiento de la ineficacia de la sentencia condenatoria cuando la norma incriminadora haya sido declarada inexecutable o haya perdido su vigencia.

“Cuando se trate de procesados o condenados que gocen de fuero constitucional o legal, la competencia para la ejecución de las sanciones penales permanecerá en la autoridad judicial de conocimiento.

“Parágrafo transitorio. En aquellos distritos judiciales donde no se hayan creado las plazas de jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, cumplirán estas funciones, mientras tanto, los jueces de instancia respectivos.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera la demandante que el numeral acusado vulnera el artículo 113 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

En concepto de la demandante, la disposición acusada está dejando la política penitenciaria y la concesión de beneficios de carácter administrativo a los reclusos bajo la competencia del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad. Esta situación constituye una nociva injerencia del poder judicial en las actuaciones administrativas, violatoria del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 Superior.

Afirma igualmente que el legislador está supeditando a la aprobación del juez aquellas actuaciones generales o particulares que formule el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) respecto a los establecimientos carcelarios y a los reclusos. Esto, además de ser inconveniente, es abiertamente inconstitucional. Si bien de acuerdo con el artículo 113 de la Carta las ramas del poder público deben colaborar armónicamente, el legislador no puede favorecer la indebida injerencia de una en las funciones de otras.

Señala finalmente que dejar a criterio del juez de ejecución de penas la aprobación de la concesión de beneficios administrativos a los reclusos constituye una odiosa intromisión de los funcionarios judiciales en la esfera de las actuaciones administrativas.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Fiscalía General de la Nación.

El Fiscal General de la Nación interviene solicitando la exequibilidad de la disposición acusada, ya que la supuesta injerencia del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad en la concesión de beneficios a los reclusos, se fundamenta en disposiciones constitucionales precisas como el propio artículo 113 que consagra la colaboración de las ramas del poder público.

Por último aclara que esta facultad judicial no es omnímoda, pues los jueces no pueden actuar arbitrariamente como lo afirma la demandante. En el desempeño de sus funciones están sometidos a lo previsto en el artículo 230 Superior, es decir, están sujetos al imperio de la ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El representante del Ministerio Público solicita que se declare la exequibilidad de la disposición demandada, con base en las siguientes consideraciones:

-La aprobación de las propuestas o solicitudes que formulen las autoridades penitenciarias en relación con los beneficios administrativos de los reclusos tiene una connotación eminentemente judicial, razón por la cual resulta lógico que el legislador se la haya asignado a un funcionario de esta rama.

-Tal atribución guarda perfecta armonía con el artículo 113 de la Carta Política, pues la aprobación de beneficios debe estar sujeta a la verificación de circunstancias relacionadas con la realización de los fines atribuidos por la ley penal tanto a las penas como a las

medidas de seguridad. Ello implica que la valoración de las circunstancias debe hacerse con fundamento en elementos y principios axiológicos propios de la legislación penal, asunto que por su naturaleza es de competencia de la autoridad judicial.

-Es preciso distinguir el ámbito de competencia de cada funcionario en materia penitenciaria y carcelaria, ya que esta diferenciación permite delimitar las funciones de las autoridades administrativas y de los miembros de la rama judicial. En materia penitenciaria, mientras las tareas de las autoridades administrativas son meramente operativas, las de los jueces de ejecución de penas conllevan la toma de decisiones sobre aspectos punitivos y judiciales definidos en la sentencia. Esto demuestra la plena concordancia de la disposición acusada con el principio de separación de poderes así como la colaboración armónica que debe operar entre estos.

-Por otra parte, el numeral acusado constituye un avance frente a la disposición del Código Penitenciario y Carcelario que regulaba anteriormente la materia, la cual establecía que el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad debía conocer *“todo lo relacionado con la libertad del condenado con posterioridad a la sentencia, rebaja de penas, redención de pena por trabajo, estudio o enseñanza y extinción de la condena”*, ya que la nueva medida ha incorporado para esos efectos la participación de las autoridades administrativas.

-En conclusión, la disposición acusada antes que desconocer la competencia de las autoridades administrativas en lo que respecta a la política carcelaria y penitenciaria del Estado, ha ampliado sus facultades, y en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, le ha otorgado a los funcionarios administrativos, precisas facultades en materia de concesión de beneficios a los reclusos.

VI. CONSIDERACIONES

Dentro de su escrito, la demandante alega que la disposición acusada es contraria al artículo 113 constitucional. Aduce que otorgarle a los jueces de ejecución de penas la facultad de a) aprobar las propuestas que formulen las autoridades penitenciarias o, b) las solicitudes de reconocimiento de beneficios administrativos, en la medida en que tales propuestas o solicitudes supongan modificaciones a las condiciones de cumplimiento de la condena o reducción del tiempo de privación de la libertad, contraría la distribución de competencias entre los órganos a los cuales se les asignan funciones en la administración y ejecución de las penas. Para determinar si la aprobación judicial de tales propuestas y solicitudes implica una intromisión en funciones administrativas, es necesario establecer de antemano si éstas deberían corresponder constitucionalmente a las autoridades administrativas u otras diferentes a las judiciales.

Sin embargo, la Constitución no reguló expresamente la forma como deben estar distribuidas dichas competencias. Por tal motivo, debe entenderse que la regulación de esta materia corresponde al legislador conforme a la cláusula general de competencia (art. 150 num. 1º), y a la facultad de expedir códigos en materias de procedimiento penal y penitenciaria (art. 150 num. 2º). Con todo, la potestad de configuración legislativa del Congreso para asignar funciones y facultades a los diversos órganos del Estado presupone una sujeción a ciertos parámetros básicos de tal forma que estas facultades que el legislador ha asignado en la ley no resulten incompatibles con la Carta. De tal modo, la actividad legislativa tiene un límite sustentado en la necesidad de garantizar que con el

otorgamiento legal de una facultad a un órgano estatal no se pongan en riesgo aquellos bienes jurídico constitucionales de carácter dogmático que están involucrados en su ejercicio, como pueden serlo el debido proceso o la presunción de inocencia; y otro límite –que a veces coincide con el anterior–, sustentado en la necesidad de preservar aquellos preceptos constitucionales de carácter orgánico que se refieren directa o indirectamente al tipo de órgano al cual el legislador le asigna la respectiva función, como pueden serlo la imparcialidad o el principio de legalidad en la actividad judicial.

En tal medida, no es posible establecer si la facultad judicial de aprobar las propuestas a las que hace referencia el precepto legal acusado está proscrita si no se ha establecido previamente cuál es el fundamento constitucional general de la potestad punitiva del Estado, y las garantías necesarias para preservar sus límites en la ejecución de las penas, a partir de los principios dogmáticos y orgánicos y de los derechos consagrados en la Constitución. Así mismo, resulta indispensable establecer cuáles son los lineamientos constitucionales generales que se deben seguir en la ejecución de la pena, y cuál es el papel que cumplen las mencionadas “propuestas de las autoridades penitenciarias” y los “beneficios administrativos” dentro de esta labor, para concluir acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la atribución legal de dichas facultades al juez de ejecución de penas.

6.1 La potestad punitiva del Estado y la necesidad y utilidad¹ de la pena

En términos generales el ejercicio del poder punitivo del Estado requiere la colaboración de las diversas ramas del poder público. El ejecutivo participa en la elaboración de una política criminal, asesorando al Congreso para su adopción legal.² El Congreso, a su vez, establece la política criminal del Estado, y señala –entre otras– las sanciones imponibles a las personas que incurren en determinadas conductas. Las diversas consideraciones que entran en juego en el establecimiento de la dosimetría penal son reflejadas en la fijación legislativa de penas máximas y mínimas dentro de las cuales el juez –con base en ciertos criterios– impone la pena, una vez establecido que la conducta lo amerita. Al hacerlo, el juez penal está aplicando materialmente un aspecto puntual de la política criminal, tal como ésta fue definida por el legislador en la ley. Sin embargo, la labor del Estado de ejecutar una política criminal no termina en la imposición de la pena por parte del juez. Por el contrario, esta política se materializa también durante todo el período en el cual la pena se está cumpliendo.

En efecto, la potestad punitiva del Estado, así como su política criminal y las restricciones de los derechos fundamentales inherentes a su ejercicio, están justificados constitucionalmente por la necesidad de “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*” y para “*asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*” (C.N. art. 2º). A través del derecho penal el Estado brinda una protección subsidiaria frente a ciertas agresiones a determinados bienes jurídicos o valores constitucionales, mediante la imposición de penas, cuando estima que es necesario acudir a este mecanismo para brindarles una protección eficaz. Sin embargo,

¹ Sobre la utilidad como uno de los principios constitucionales asignados a la pena ver, entre otras, las Sentencias C-596/92 (Ciro Angarita Barón, C-546/94 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-148/98 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-647/01 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

² La enunciación del ejecutivo no debe entenderse de manera taxativa. Otros órganos del poder público pueden también participar presentando proyectos de ley u otros, frente al Congreso. En Sentencia C-646/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) la Corte reconoció la competencia del fiscal para presentar proyectos de ley y así colaborar en la configuración de la política criminal del Estado.

el principio de necesidad lleva a suponer que si la pena es la *última ratio* de la actividad estatal, este instrumento de protección debe ser útil. De lo contrario, sería suficiente con acudir a otros tipos de instrumentos jurídicos e incluso de sanciones no tan drásticas como la pena.

Dentro de un sistema jurídico estructurado a partir de la dignidad del individuo, la pena es un mecanismo utilitarista de naturaleza excepcional, que se justifica en la necesidad de lograr determinado objetivo u objetivos, los cuales difieren dependiendo del énfasis teórico que adopte la política criminal del Estado. Por otra parte, teniendo en cuenta que es un mecanismo que implica importantes restricciones de ciertos derechos fundamentales, la pena debe ser proporcional aun cuando sea necesaria para proteger ciertos bienes jurídicos o valores constitucionales. Es decir, tanto el tiempo como las condiciones en las que se cumple la pena deben ser proporcionales, dependiendo de la ponderación entre los diversos baremos considerados al establecer la dosimetría como parte de la política criminal del Estado.

Ahora bien, la ejecución de una pena, como se dijo, implica la restricción de ciertos derechos fundamentales, justificada por la necesidad de proteger ciertos bienes jurídicos y valores constitucionales, y por el deber que le compete al Estado en el cumplimiento de esta tarea. Debido a la importancia constitucional de los bienes y valores jurídicos en juego, y a la variedad de factores implicados, el cumplimiento efectivo de la pena, y la garantía de los principios de necesidad, utilidad y proporcionalidad durante el período de su ejecución, suponen la organización de una labor compleja por parte del Estado. Esta labor, a su vez, requiere el ejercicio concurrente de una actividad coercitiva y administrativa de los centros de reclusión, asignada al ejecutivo, y de una función judicial, encaminada a garantizar la realización efectiva de los principios y fines de la pena, encargada a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.

6.2 La ejecución de la pena es una función jurisdiccional

En términos generales, la determinación de las condiciones de ejecución de una pena corresponden a los jueces, en tanto que en ellas se resuelven de manera definitiva situaciones de carácter particular y concreto en las que se afectan derechos fundamentales. En esa medida, si bien las autoridades penitenciarias están encargadas de la administración de algunos aspectos relacionados con la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad, esta función administrativa no puede tener el alcance de decidir de manera definitiva sobre la libertad de las personas. En efecto, el artículo 28 constitucional dispone que nadie puede ser reducido a prisión sino en virtud de mandamiento escrito de una autoridad judicial, mediante las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

El alcance de esta disposición constitucional debe entenderse a partir del objeto que tienen las garantías que con ella se implementan. En primer lugar, la atribución de la facultad para disponer jurídicamente sobre la libertad de las personas tiene como presupuesto que su ejercicio se debe desarrollar de manera imparcial. Si bien el principio de imparcialidad es aplicable a la función administrativa, conforme lo establece el artículo 209 de la Carta, la independencia de que gozan las autoridades judiciales en el ejercicio de sus funciones está cobijada por un conjunto de garantías y mecanismos institucionales adicionales, que van encaminados indirectamente a preservar los derechos fundamentales y la legalidad de sus decisiones.

Así, en lo que corresponde a la autonomía conferida por la Constitución a la Fiscalía, como parte de la rama judicial (art. 228), tiene por objeto impedir la injerencia directa de otras ramas del poder, o de otros órganos de la misma rama, en el cumplimiento de sus funciones. Por otra parte, la Constitución consagra la autonomía de manera específica en materias administrativas y presupuestales (art. 249 inciso final), estableciéndola en relación con el ejecutivo, mediante prohibiciones en cuanto a su función como legislador de excepción (art. 252), y confiriéndole determinadas atribuciones al Congreso para regular cuestiones atinentes a su funcionamiento (art. 253). La autonomía en tales aspectos tiene como objeto impedir que limitaciones de esta índole o restricciones operacionales obstaculicen el cumplimiento de sus funciones. Pero además, la Constitución también protege de manera directa la imparcialidad en el ejercicio de esta función, más allá de los mecanismos institucionales directamente encaminados a preservar su autonomía, y por ello el inciso final del artículo 250 establece que “[l]a Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.”

Sin embargo, este conjunto de mecanismos encaminados a garantizar la imparcialidad de las autoridades judiciales no se limita a la Fiscalía, es decir, a las autoridades de investigación y acusación, sino que por el contrario se extiende a todas las autoridades judiciales. Por ello la Constitución establece que las decisiones de la administración de justicia son independientes (art. 228), y que las decisiones de los jueces sólo están sometidas a la ley (art. 229).

Este conjunto de mecanismos que provee el ordenamiento jurídico para garantizar la imparcialidad de las autoridades judiciales constituye un presupuesto necesario para que cumplan la labor de decidir acerca de la detención de las personas, pero además, y principalmente, para poderles asignar la potestad de reducirlos a prisión o arresto de manera permanente (C.N. art. 28). Sin embargo, en la medida en que la restricción de los derechos fundamentales se prolonga durante el tiempo de ejecución de la pena, es necesario que sea un funcionario judicial imparcial a quien le corresponde resolver todo lo atinente a la libertad personal durante el período de ejecución de la pena.³

En este sentido, la Corte, retomando el principio según el cual sólo los jueces, por ministerio de la ley, pueden determinar la reducción, y en general la ejecución de las penas y medidas de seguridad, dijo:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 29 del Estatuto Superior, la única autoridad competente para sancionar a las personas que han infringido la ley, es el juez. Aplicando el principio universal del derecho de quien puede lo más, puede lo menos, **solamente este funcionario, encargado de administrar justicia, podrá decidir si en casos específicos es posible decretar la reducción de la pena.**”

“De lo anterior se puede colegir que solamente el juez de ejecución de penas y de medidas de seguridad, previa certificación del director de la cárcel donde conste el número de días laborados que no puede exceder, cada uno, de ocho (8) horas de trabajo, puede determinar si se amerita la reducción de la pena.” (resaltado fuera de texto) Sentencia T-121/93 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

³ En consonancia con lo anterior, el ordenamiento legal, en particular el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65/93) en su artículo 51, dispone que “**El Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad garantizará la legalidad en la ejecución de la sanción penal ...**”

Con todo, podría alegarse que el mandato contenido en el artículo 28 constitucional, en la medida en que se refiere a una garantía de la libertad personal, no establece que las autoridades administrativas no puedan disminuir el tiempo de privación de la libertad a un individuo. Sin embargo, este argumento no resulta de recibo, pues la pena en sí está sujeta al principio de legalidad. Si en virtud del principio de necesidad, la pena es considerada como última *ratio* del derecho, cuando otros mecanismos menos gravosos de control social no resultan eficaces, es porque la ejecución de la pena es un mal necesario, que prevalece sobre la libertad personal y demás derechos del condenado, en aras de proteger ciertos valores constitucionales o bienes jurídicos prevalentes. En esa medida, la garantía de la legalidad de la ejecución de la sanción penal, además de constituir un mecanismo de protección de los derechos del individuo, constituye una forma de proteger estos bienes jurídicos y valores constitucionales que justifican el ejercicio de la potestad punitiva del Estado. En tal medida, la garantía de imparcialidad del juez, que permite su sujeción al principio de legalidad, constituye también una forma de protección de los bienes jurídicos y valores constitucionales objeto del derecho penal.

6.3 La modificación de las condiciones de cumplimiento de la condena y la reducción del tiempo de privación efectiva de la libertad

La función de garantizar la legalidad de la ejecución de la sanción penal es de carácter jurisdiccional. En esa medida, es necesario que la Corte entre a determinar si la aprobación de las propuestas que formulen las autoridades penitenciarias o de las solicitudes de reconocimiento de beneficios administrativos, en cuanto unos u otros supongan modificaciones en las condiciones de cumplimiento de la condena o reducciones del tiempo de privación efectiva de la libertad, corresponden a facultades necesarias para el cumplimiento de dicha función. En la medida en que no lo sean, y trasciendan el ámbito propio de estas facultades jurisdiccionales, es necesario entrar a determinar si esta circunstancia las hace inconstitucionales o si, por el contrario, implica una intromisión de la rama judicial en funciones netamente administrativas tal como lo aduce la demandante.

En cuanto tiene que ver con los beneficios administrativos, se trata de una denominación genérica dentro de la cual se engloban una serie de mecanismos de política criminal del Estado, que son inherentes a la ejecución individual de la condena. Suponen una disminución de las cargas que deben soportar las personas que están cumpliendo una condena y que, en algunos casos, pueden implicar la reducción del tiempo de privación efectiva de la libertad dispuesto en la sentencia condenatoria o una modificación en las condiciones de ejecución de la condena.⁴

Al ser inherentes a la etapa de aplicación individual del derecho penal durante la ejecución de la condena, las condiciones que permiten acceder a tales beneficios son propias del proceso de ejecución, tienen un carácter objetivo susceptible de constatare, y deben estar previamente definidas en la ley. Por ende, la denominación de estos beneficios como administrativos no supone una competencia de estas autoridades para establecer las condiciones o eventos en los cuales son procedentes. Tales condiciones en algunos casos se refieren al cumplimiento efectivo de una determinada proporción de la pena privativa de la libertad impuesta en la sentencia condenatoria; en otros, no ser un reincidente; haber

⁴ Así, por ejemplo, una de las formas en que un beneficio administrativo conlleva una modificación en las condiciones de ejecución de la condena está consagrado en el artículo 75 numeral 4º del Código Penitenciario y Carcelario, que establece como causal de traslado el estímulo de buena conducta.

indemnizado integralmente a la víctima; tener un comportamiento disciplinario adecuado a las necesidades de convivencia dentro del centro de reclusión; haber redimido parte de la pena a través de trabajo o estudio, entre otros.

En todos estos casos, la función del juez de ejecución de penas de garantizar la legalidad de la ejecución de la pena se lleva a cabo precisamente verificando el cumplimiento efectivo de estas condiciones –establecidas legalmente–, para determinar si la persona a favor de quien se solicitan los beneficios es acreedora de los mismos. Ahora bien, las condiciones a través de las cuales los condenados se hacen acreedores de algunos de estos beneficios, deben ser certificadas por las autoridades penitenciarias ante el juez, cuando supongan hechos que éste no pueda verificar directamente. La competencia para certificarlas resulta razonable si se tiene en cuenta que son estas autoridades administrativas quienes están encargadas de administrar los centros de reclusión. Sin embargo, la facultad de certificar estas condiciones no supone el encargo de una función de control de la legalidad de la ejecución de la pena. La importancia de la atribución jurisdiccional en lo que se refiere a la verificación de su legalidad, permite que el juez pueda verificar el cumplimiento efectivo de tales condiciones, y por ello, el ordenamiento legal le otorga la facultad de constatar personalmente lo dicho en la certificación administrativa, esto es, el cumplimiento efectivo del trabajo, educación y enseñanza que se lleven a cabo en el centro de reclusión.⁵

De lo anterior se tiene entonces que, estando los beneficios administrativos sujetos a condiciones determinadas previamente en la ley, y siendo los jueces de ejecución de penas las autoridades judiciales encargadas de garantizar la legalidad de las condiciones de ejecución individual de la condena, mediante la verificación del cumplimiento de las condiciones en cada caso concreto, resulta ajustado a la Constitución que el reconocimiento de tales beneficios esté sujeto a su aprobación.

Ahora bien, la preservación del principio de legalidad en la ejecución de la condena no siempre constituye la causa de toda modificación en las condiciones de su ejecución. En el caso de los beneficios administrativos ello es así, pues se trata de la verificación individual del cumplimiento de condiciones inherentes al proceso, y por lo tanto endógenas. Sin embargo, las condiciones en que una persona cumple una condena pueden modificarse por razones exógenas, es decir, ajenas a las condiciones individuales en las que la está cumpliendo. Así, por ejemplo, cuestiones relacionadas con la administración del sistema carcelario o de centros penitenciarios específicos pueden motivar la decisión de trasladar una persona reclusa a otro centro, o en general, de modificar algunos aspectos que tienen que ver con la reclusión, y en tal medida es razonable que las autoridades penitenciarias puedan disponer lo necesario para cumplir con tales cometidos.

⁵ El Código Penitenciario establece:

“ARTICULO 81. EVALUACION Y CERTIFICACION DEL TRABAJO. Para efectos de evaluación del trabajo en cada centro de reclusión habrá una junta, bajo la responsabilidad del Subdirector o del funcionario que designe el director.

El director del establecimiento certificará las jornadas de trabajo de acuerdo con los reglamentos y el sistema de control de asistencia y rendimiento de labores, que se establezcan al respecto.”

Disponiendo en el siguiente artículo:

“ARTICULO 82. REDENCION DE LA PENA POR TRABAJO. El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de libertad.

A los detenidos y a los condenados se les abonará un día de reclusión por dos días de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo.

El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad constatará en cualquier momento, el trabajo, la educación y la enseñanza que se estén llevando a cabo en los centros de reclusión de su jurisdicción y lo pondrá en conocimiento del director respectivo.”

Con todo, a pesar de que la modificación no proceda como consecuencia de cuestiones endógenas inherentes a la ejecución de la condena, algunas de tales modificaciones pueden afectar condiciones relevantes a la legalidad de la pena, que estén reservadas al juez de ejecución de conformidad con el ordenamiento penal y penitenciario. Es en estos casos –cuando se afecten condiciones de la ejecución que afecten la legalidad de la condena y que estén reservadas al juez–, debido a la necesidad de preservar el principio de legalidad que está establecido el requisito de aprobación de las propuestas por parte de las autoridades penitenciarias.

El valor constitucional que tiene la necesidad de preservar el principio de legalidad en la ejecución de la condena y la atribución de esta función en cabeza de las autoridades judiciales implica que la aprobación de cualquier medida administrativa que afecte el tiempo de privación efectiva de la libertad de un condenado debe ser aprobada por la autoridad judicial encargada de ejecutar la pena, pues este aspecto está expresamente reservado al juez de ejecución.⁶ De lo contrario, ello implicaría que las autoridades administrativas tendrían la potestad de modificar las decisiones judiciales concretas, y ello sí comprometería el principio de separación de funciones entre los diversos órganos del poder público.

En virtud de lo anterior, es necesario concluir que la disposición demandada se ajusta a la Constitución y así se declarará.

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 5º del artículo 79 de la Ley 600 de 2000, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

⁶ El artículo 77 del Código Penitenciario establece: “*ARTICULO 70. LIBERTAD. La libertad del interno solo procede por orden de autoridad judicial competente.*”

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General