

REGULACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA FUNCION DE CONTROL DE GARANTIAS

“Artículo 250. Modificado. A.L. 3/2002, art. 2°. Funciones de la Fiscalía. La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito...No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá: 1. Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas. El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función. La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. 2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo. 3. Asegurar los elementos materiales probatorios... En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello”. De conformidad con las funciones establecidas en los precitados artículos de la Constitución Política, a saber, de control de legalidad y constitucionalidad de la investigación y, por otro, la adopción de medidas que implicación de derechos fundamentales; los jueces de control de garantías en lo penal son jueces competentes para verificar si las facultades judiciales ejercidas por la FGN se adecuan o no a sus fundamentos constitucionales y, en particular si sus actuaciones han respetado o no los derechos fundamentales de los ciudadanos. Así mismo la legislación procesal penal, artículo 39 de la Ley 906 de 2004, reguló lo concerniente a la competencia de los jueces de control de garantías en razón del factor territorial

SALA ADMINISTRATIVA CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA / UNIDAD JUDICIAL UNICA – Creación / COMPETENCIA POR EL FACTOR TERRITORIAL / COMPETENCIA PROCESAL

La Corte Constitucional mediante sentencia C-037 de 1996 con fundamento en el artículo 257 de la Constitución Política declaró exequibles las disposiciones legales de rango estatutario precitadas (artículos 85 y 89), otorgando además facultades reglamentarias al Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa, precisando que ésta podía, con sujeción a la Ley, expedir actos administrativos que regularan la materia para el eficaz funcionamiento de la Rama Judicial, sin contravenir con ello los preceptos constitucionales. Para esta Sala, en el caso sub examine no se desconocieron las normas a que se refiere la demanda. Es cierto que el artículo 39 de la Ley 906 de 2004, señalaba que la competencia por el factor territorial en función de control de garantías correspondía al juez municipal de la ocurrencia de los hechos, pero también lo es que tal competencia desapareció con la modificación que se introduce a dicha normativa con el artículo 48 de la Ley 1453 de 24 de junio de 2011. Para esta Sala el fallo precitado pone de presente, de manera clara y explícita que la competencia asignada a los jueces

de control de garantías penales por el factor territorial desapareció con la reforma que el artículo 3° de la Ley 1453 de 2011 hiciera frente al inciso 1° del artículo 39 de la Ley 906 de 2004, estableciéndose que dicha función se podrá ejercer por cualquier juez penal municipal sin importar el lugar de ocurrencia de los hechos. Por las razones expuestas, es claro que el acuerdo demandado no se expidió con extralimitación de funciones, ni desconoció lo preceptuado en el artículo 39 de la Ley 906 de 2004, y menos aún usurpó funciones del legislador, dado que al desaparecer la competencia por el factor territorial, el Consejo Superior de la Judicatura; actuó dentro de su competencia. A juicio de la Sala, no se usurparon funciones si se tiene en cuenta que el acto demandando lo que hizo fue crear una Unidad Judicial Única para el Distrito de Pereira en la función de control de garantías que comprende 8 municipios sin cambiar la competencia de los jueces a quienes corresponde el control de garantías.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO PSAA06-3291 DE 2006 (31 de enero) - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA SALA ADMINISTRATIVA

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre de dos mil doce (2012).

Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00147-00

Actor: FREDY PLAZA MAÑOZCA

Demandado: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Se decide en única instancia la demanda de nulidad interpuesta por el ciudadano FREDY PLAZA MAÑOZCA contra el Acuerdo PSAA06-3291 de 2006 (enero 31), del Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa, *“Por el cual se modifica el Acuerdo PSAA05-3015 de Agosto 31 de 2005, por el cual se crean Unidades Judiciales Municipales para atender la Función de Control de Garantías, en los fines de semana y festivos, en el Distrito Judicial de Pereira”*.

I. DEMANDA

1.1. EL ACTO DEMANDADO:

El texto del acto administrativo demandado es el siguiente:

*ACUERDO No.PSAA-3291 DE 2006
(Enero 31)*

“Por la cual se modifica el Acuerdo No. PSAA05-3015 de Agosto 31 de 2005, por el cual se crean Unidades Judiciales Municipales para atender la función de control de garantías, en los fines de semana y festivos, en el Distrito Judicial de Pereira”.

*LA SALA ADMINISTRATIVA DEL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA*

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las señaladas en el artículo 89 de la Ley 270 de 1996, y los artículos 39, 43, 528 y 529 de la ley 906 de 2004 y de conformidad con lo aprobado en la sesión de la Sala Administrativa del 25 de enero de 2006,

ACUERDA:

ARTÍCULO 1°. Crear a partir del 1° de febrero de 2006, la Unidad Judicial única para el Distrito de Pereira, únicamente para efectos penales, en la función de Control de Garantías, durante los fines de semana, festivos y Semana Santa, con la siguiente comprensión territorial:

*Pereira
Dosquebradas
Santa Rosa
Marsella
La Virginia
La Celia
Balboa
Apía
Santuario
Pueblo Rico
Belén de Umbria
Mistrató
Quinchía y
Guática.*

La cabecera o sede la de la Unidad Judicial es el municipio de Pereira.

ARTÍCULO 2°.La Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda supervisará y coordinará la implementación de las medidas señaladas en este Acuerdo.

ARTÍCULO 3°. El presente Acuerdo rige a partir de la publicación en la Gaceta de la judicatura y deroga el Acuerdo No. PSAA05-3015 de 2005.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE:

Dada en Bogotá, D.C., a los treinta y un (31) días del mes de enero del año dos mil seis (2006).

1.2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION :

El actor sostiene que el acto acusado viola los artículos 1, 6 y 256 de la Constitución Política; 89 de la Ley 270 de 1996; 39, 43, 528 y 529 de la Ley 906 de 2004.

Considera que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no tiene facultades constitucionales ni legales para modificar el artículo 39 de la Ley 906 de 2004, ni podía interpretar sus atribuciones en el sentido de arrogarse para sí la asignación de competencia por el factor territorial a los Jueces de la República (con función de control de garantías), como lo hizo al expedir el Acuerdo demandado, porque ello corresponde a la Ley y, precisamente por eso, el artículo 256 de la Carta al fijar las atribuciones de ese organismo se las señala para que las ejerza de acuerdo con la Ley, no en sustitución de la Ley, ni para que actúe como legislador supliendo el ordenamiento contenido en la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) .

A juicio del accionante la situación contemplada en el Acuerdo demandado, ha generado un caos jurídico en el Departamento de Risaralda.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El Consejo Superior de la Judicatura, por medio de su apoderada judicial, contestó la demanda dentro de la oportunidad legal¹, solicitando se denieguen la totalidad de las pretensiones, por carecer de fundamento legal y probatorio, toda vez que la entidad que representa, además de ser competente para la expedición del acto demandado, tiene la facultad reglamentaria otorgada por la Constitución Política, en el artículo 257 y las facultades especiales de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7 del artículo 89; en el numeral 6° del artículo 85 ídem, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 39, 43, 528 y 529 de la Ley 906 de 2004.

¹ Figura a folios 65 a 78

En cuanto a la normativa legal que sirvió de fundamento para la expedición del acto acusado, la apoderada de la demandada recuerda las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en las sentencias C-265 de 1993 reiterada en la C-037 de 1996, al revisar la constitucionalidad del artículo 89 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia con fundamento en el numeral 1° del artículo 257 de la Carta Política, providencias en las cuales estableció la competencia del Consejo Superior de la Judicatura para reglamentar temas como el planteado en el Acuerdo acusado.

Manifestó que con la expedición del acuerdo que se demanda no existió desviación de poder, ni se actuó con una falsa motivación y menos aún, se infringieron las normas en que se fundamentó el mismo, por cuanto su expedición, además de estar precedida del estudio técnico respectivo realizado con el apoyo de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, contó con la aprobación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en la Sesión del 25 de enero de 2008 (sic); la correspondencia entre el acto y la motivación para la expedición del mismo (razones del servicio) y, dado que están claramente establecidas en la Constitución y la Ley.

Para fundamentar su afirmación, citó apartes del documento técnico que sirvió de soporte para la aprobación del Acuerdo demandado², así como del Acta de la sesión de la Sala Administrativa de enero 25 de 2006 que aprobó el Acuerdo PSAAO6-3291 de 31 de enero de 2006.³

La apoderada de la demandada afirmó que, contrario a lo expuesto por el accionante, el Acuerdo demandado además de dar cumplimiento a las facultades conferidas en la Ley 906 de 2004, cumple con las políticas previstas en el plan de desarrollo de la rama judicial 2003-2006, en especial las que hacen relación a: *“reorganizar y ampliar las coberturas de los aparatos de justicia y de administración de la rama judicial para acercar los despachos y unidades administrativas a las necesidades de la demanda por justicia y racionalización de gestión del ordenamiento territorial”*.

En cuanto a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, hizo alusión a las competencias que mediante los numerales 6° de los artículos 85 y 89 le son

² Visible a folios 80 a 85

³ Visible a folios 88 a 111

asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en cuyo cumplimiento se expidió el acto demandado⁴.

Finalmente, al valorar los argumentos del demandante, la apoderada del Consejo Superior de la Judicatura, concluyó la inexistencia de vicios de nulidad en el acto demandado, solicitando en consecuencia, se declare que se ajusta a la Constitución Política y a las Leyes 270 de 1996 y 906 de 2004.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La apoderada del Consejo Superior de la Judicatura reiteró en esta etapa procesal los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Primero Delegado ante esta Corporación advierte la prosperidad de los cargos demandados y, en consecuencia, solicita la nulidad del acto administrativo que se demanda.

Al confrontar las normas que sustentan el Acuerdo acusado con las disposiciones presuntamente violadas, encuentra que el Consejo Superior de la Judicatura al crear una Unidad Judicial Única para el Distrito Judicial de Pereira, a pesar de estar autorizado por el artículo 257 de la Constitución Política y el artículo 89 de la Ley 270 de 1996, modifica el ejercicio de la acción penal y las etapas del proceso, competencias que corresponden al Legislador, por cuanto el Acuerdo modifica las disposiciones que regulan el ejercicio de la función de control de garantías durante los fines de semana, festivos y semana santa para dicho Distrito Judicial (artículo 39 de la Ley 906 de 2004).

En cuanto al tema de la competencia recuerda que, ésta permite establecer exactamente cuál de todos los funcionarios que tienen jurisdicción es el indicado para conocer de un determinado asunto y uno de los factores que permite determinarla es el correspondiente al territorial, que para este caso resulta ser un fuero exclusivo del Legislador.

⁴Transcritos a folio 72

Considera que el acto acusado vulnera el artículo 257 de la Constitución Política; 89 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y 39 de la Ley 906 de 2004, toda vez que el Consejo Superior de la Judicatura se extralimitó en la decisión adoptada; desvirtuando la presunción de legalidad del Acto demandado en cuya consecuencia, se debe retirar del ordenamiento jurídico.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. El acto demandado.

El texto del acto acusado, es el siguiente⁵:

*ACUERDO No.PSAA-3291 DE 2006
(Enero 31)*

“Por la cual se modifica el Acuerdo No. PSAA05-3015 de Agosto 31 de 2005, por el cual se crean Unidades Judiciales Municipales para atender la función de control de garantías, en los fines de semana y festivos, en el Distrito Judicial de Pereira”.

*LA SALA ADMINISTRATIVA DEL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA*

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las señaladas en el artículo 89 de la Ley 270 de 1996, y los artículos 39, 43, 528 y 529 de la ley 906 de 2004 y de conformidad con lo aprobado en la sesión de la Sala Administrativa del 25 de enero de 2006,

ACUERDA:

ARTÍCULO 1°. Crear a partir del 1° de febrero de 2006, la Unidad Judicial única para el Distrito de Pereira, únicamente para efectos penales, en la función de Control de Garantías, durante los fines de semana, festivos y Semana Santa, con la siguiente comprensión territorial:

*Pereira
Dosquebradas
Santa Rosa
Marsella
La Virginia
La Celia
Balboa
Apía
Santuario
Pueblo Rico
Belén de Umbria
Mistrató
Quinchía y*

⁵ Gaceta de la Judicatura, año XIII, volumen XIII, En-Mar 2006, Pág.3

Guática.

La cabecera o sede la de la Unidad Judicial es el municipio de Pereira.

ARTÍCULO 2°. La Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda supervisará y coordinará la implementación de las medidas señaladas en este Acuerdo.

ARTÍCULO 3°. El presente Acuerdo rige a partir de la publicación en la Gaceta de la judicatura y deroga el Acuerdo No. PSAA05-3015 de 2005.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE:

Dada en Bogotá, D.C., a los treinta y un (31) días del mes de enero del año dos mil seis (2006).

JOSE ALFREDO ESCOBAR ARAÚJO
Presidente"

5.2. Normas que se citan como violadas con la expedición del Acuerdo No. PSAA06-3291 de 31 de enero de 2006:

En la demanda se invocan como normas constitucionales y legales violadas, entre otras, las siguientes:

CONSTITUCION POLITICA DE 1991

(...)

"ARTICULO 256. Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

1). Administrar la carrera judicial. (...)"

ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (L. 270/1996):

"ARTÍCULO 89. REGLAS PARA LA DIVISION JUDICIAL DEL TERRITORIO. La fijación de la división del territorio para efectos judiciales se hará conforme a las siguientes reglas:

1. Son unidades territoriales para efectos judiciales los Distritos, los Circuitos y los Municipios.
2. La División del territorio para efectos judiciales puede no coincidir con la división político administrativa del país.
3. El Distrito Judicial está conformado por uno o varios circuitos.
4. El Circuito Judicial está conformado por uno o varios municipios, pertenecientes a uno o varios departamentos.
5. Una determinada unidad judicial municipal podrá estar conformada por varios municipios, con sede en uno de ellos.
6. Por razones de servicio podrá variarse la comprensión geográfica de los Distritos Judiciales, incorporando a un Distrito municipios que hacían

parte de otro. Así mismo podrá variarse la distribución territorial en el distrito, creando, suprimiendo o fusionando circuitos, o cambiando la distribución de los municipios entre estos.

7. La ubicación geográfica de las cabeceras del tribunal y de circuito podrá variarse disponiendo una nueva sede territorial en un municipio distinto dentro de la respectiva unidad territorial.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura evaluará cuando menos cada dos años la división general del territorio para efectos judiciales y hará los ajustes que sean necesarios, sin perjuicio de las facultades que deba ejercer cada vez que sea necesario”.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL (L. 906/2004):

“ARTÍCULO 39. DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS. La función de control de garantías será ejercida por un juez penal municipal del lugar en que se cometió el delito.

Si más de un juez penal municipal resultare competente para ejercer la función de control de garantías, esta será ejercida por el que se encuentre disponible de acuerdo con los turnos previamente establecidos. El juez que ejerza el control de garantías quedará impedido para conocer del mismo caso en su fondo.

Cuando el acto sobre el cual deba ejercerse la función de control de garantías corresponda a un asunto que por competencia esté asignado a juez penal municipal, o concurra causal de impedimento y solo exista un funcionario de dicha especialidad en el respectivo municipio, la función de control de garantías deberá ejercerla otro juez municipal del mismo lugar sin importar su especialidad o, a falta de este, del municipio más próximo.

PAR. 1°-En los casos que conozca la Corte Suprema de Justicia, la función de juez de control de garantías será ejercida por un magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

PAR. 2°-Cuando el lugar donde se cometió el hecho pertenezca a un circuito en el que haya cuatro o más jueces de esa categoría, uno de estos ejercerá la función de control de garantías.

ARTÍCULO 43. COMPETENCIA. Es competente para conocer del juzgamiento el juez del lugar donde ocurrió el delito.

Cuando no fuere posible determinar el lugar de la ocurrencia del hecho, este se hubiera realizado en varios lugares, en uno incierto o en el extranjero, la competencia del juez de conocimiento se fija por el lugar donde se formule acusación por parte de la Fiscalía General de la Nación, lo cual hará donde se encuentren los elementos fundamentales de la acusación.

Las partes podrán controvertir la competencia del juez únicamente en audiencia de formulación de acusación.

Para escoger el juez de control de garantías en estos casos se atenderá lo señalado anteriormente. Su escogencia no determinará la del juez de conocimiento.

ARTÍCULO 528. PROCESO DE IMPLEMENTACION. El Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación ordenarán los estudios necesarios y tomarán las decisiones correspondientes para la implementación gradual y sucesiva del sistema contemplado en este código.

En desarrollo de los artículos 4° y 5° del Acto legislativo 03 de 2002, la

Comisión allí creada adelantará el seguimiento de la implementación gradual.

ARTÍCULO 529. CRITERIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN. Se tendrán en cuenta los siguientes factores para el cumplimiento de sus funciones:

- 1). Número de despachos y procesos en la Fiscalía y en los juzgados penales.
- 2). Registro de servidores capacitados en oralidad y previsión de demanda de capacitación.
- 3). Proyección sobre el número de salas de audiencias requeridas.
- 4). Demanda en justicia penal y requerimiento de defensoría pública.
- 5). Nivel de congestión.
- 6). Las reglas de la gradualidad fijadas por esta ley”.

5.3. Regulación Constitucional y Legal de la Función de Control de Garantías:

Con el fin de ilustrar y lograr la mejor comprensión del tema objeto del presente asunto, se estima necesario efectuar algunos planteamientos de la función del Juez de Control de Garantías a la luz de las normas constitucionales y de procedimiento penal que regulan sobre la materia.

“Artículo 250. Modificado. A.L. 3/2002, art. 2°. Funciones de la Fiscalía. La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito...No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías...”

En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.

El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, ...

3. Asegurar los elementos materiales probatorios... En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello”.

De conformidad con las funciones establecidas en los precitados artículos de la Constitución Política, a saber, de control de legalidad y constitucionalidad de la investigación y, por otro, la adopción de medidas que implicación de derechos fundamentales; los jueces de control de garantías en lo penal son jueces competentes para verificar si las facultades judiciales ejercidas por la FGN se adecuan o no a sus fundamentos constitucionales y, en particular si sus actuaciones han respetado o no los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Así mismo la legislación procesal penal, artículo 39 de la Ley 906 de 2004⁶, reguló lo concerniente a la competencia de los jueces de control de garantías en razón del factor territorial, preceptuando:

“**Artículo 39.** De la función de control de garantías. (Modificado por el artículo 48 de la Ley 1453 de 24 de junio de 2011). La función de control de garantías será ejercida por cualquier juez penal municipal...”

5.4. Estudio de Fondo del Acto Demandado:

Debe la Sala determinar si con la expedición del Acuerdo PSAA06-3291 de 31 de enero de 2006 que modificó el Acuerdo PSAA05-3015 de 31 de agosto de 2005, en el sentido de unificar en una sola Unidad Judicial Única con sede en el municipio de Pereira las tres Unidades Judiciales que para la función de control de garantías venían operando los fines de semana y festivos en los municipios de Pereira, La Virginia y Belén de Umbría y además asignó la función a la citada Unidad Única, para Semana Santa; la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura desconoció o no la competencia procesal penal que por el factor territorial se establece en los Jueces Municipales con Función de Control de Garantías, a saber la establecida en el artículo 39 de la Ley 906 de 2004.

La Ley 270 de 1996, asignó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la función de fijar la división del territorio para efectos judiciales, tomando en consideración para ello el mejor servicio público; artículo 85 numeral

⁶ Artículo 39 Ley 906 de 2004, Modificado. Ley 1142 de 2007, art. 3°. La función de control de garantías será ejercida por un juez penal municipal del lugar donde se cometió el delito...”.

6° y en el artículo 89 señala las reglas para la división judicial del territorio, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO 85. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:

(...)

6. Fijar la división del territorio para efectos judiciales, tomando en consideración para ello el mejor servicio público.”

“ARTÍCULO 89. REGLAS PARA LA DIVISION JUDICIAL DEL TERRITORIO. La fijación de la división del territorio para efectos judiciales se hará conforme a las siguientes reglas:

(...)

6. Por razones de servicio podrá variarse la comprensión geográfica de los Distritos Judiciales, incorporando a un Distrito municipios que hacían parte de otro. Así mismo podrá variarse la distribución territorial en el distrito, creando, suprimiendo o fusionando circuitos, o cambiando la distribución de los municipios entre estos”.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-037 de 1996⁷ con fundamento en el artículo 257 de la Constitución Política declaró exequibles las disposiciones legales de rango estatutario precitadas (artículos 85 y 89), otorgando además facultades reglamentarias al Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa, precisando que ésta podía, con sujeción a la Ley, expedir actos administrativos que regularan la materia para el eficaz funcionamiento de la Rama Judicial, sin contravenir con ello los preceptos constitucionales .

Consecuente con las atribuciones otorgadas en el precedente Constitucional precitado, el Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo demandado.

Para esta Sala, en el caso sub examine no se desconocieron las normas a que se refiere la demanda, como igualmente lo advirtió en asuntos similares, esto es, sobre Acciones de Nulidad a través de las cuales se plantea que se declare la nulidad de un Acto Administrativo, mediante las Sentencias de 27 de noviembre de 2003, Expediente 2000-06461-01, M.P. Camilo Arciniégas Andrade y, de 6 de mayo de 2010, Expediente 2004-00189-01, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, en las cuales frente al tema de la competencia en su orden se indicó:

Sentencia 27 de noviembre de 2003⁸:

⁷ Sentencia No. C-037 de 1996 (febrero 05), M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

⁸ Magistrado Ponente Camilo Arciniégas Andrade

“...considera que la supresión de los juzgados promiscuos municipales, la creación de unidades judiciales y el traslado y supresión de cargos no comporta de suyo violación al derecho de acceso a la administración de justicia, pues este no significa en modo alguno que en la formulación de políticas administrativas el Consejo Superior de la Judicatura deba hacer caso omiso de las particulares variables que inciden en la prestación del servicio en cada municipio o distrito judicial; o que sus aspectos operativos deban someterse a una regulación única; o que las medidas que adopte en aras de su racional y eficiente prestación no pueden implicar erogaciones para los ciudadanos o los servidores de la rama judicial, como equivocadamente lo afirma la actora, pues ello equivaldría a desconocer que el elemento pluralista es también principio fundante de la Nación Colombiana; que la prevalencia del interés general es igualmente un postulado de rango constitucional (artículo 2º CP) y que es deber de todo ciudadano colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia (artículo 95-7 CP).

(...)

No es esta la situación del caso presente, pues los estudios técnicos en que la Sala Administrativa sustentó las medidas, por el contrario, documentan plenamente que la accesibilidad está garantizada en municipios situados a distancia razonable y con vías terrestres en estado de transitabilidad.

Repárese en que dentro de un mismo municipio los ciudadanos y servidores de la rama judicial también incurren en gastos de desplazamiento y de otra índole para acceder a la administración de justicia. Por lo mismo, tampoco resultan atendibles los argumentos expuestos por los Personeros de los municipios que dicen verse afectados, (excepto Nimaima) según los cuales la supresión de los correspondientes juzgados promiscuos municipales hace difícil el acceso a la justicia de los habitantes, tanto del casco urbano como del área rural, por cuestiones de índole económica, como transporte y distancia y tiempo de recorrido entre el municipio de origen y aquel donde se encuentra ubicado el juzgado, amén de que los estudios que sirvieron de fundamento a las medidas los desvirtúan y en todo caso tales reparos no son atribuibles al contenido normativo de los actos acusados, sino a las posibles consecuencias de su observancia práctica, que en ningún caso los viciaría de inconstitucionalidad e ilegalidad.

Para concluir, la Sala considera que los actos administrativos demandados tienen sólido fundamento en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia,... (Artículos 85, 89, 90, 91 y 94)

Del contenido de las normas citadas se siguen las siguientes conclusiones:

(...)

2ª. Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir los juzgados; fijar la división judicial del territorio, para lo cual tendrá en cuenta el mejor servicio público; determinar la estructura y las plantas de personal de los juzgados.

(...)

4ª. Para efectos de establecer la división judicial, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura debe tener en cuenta factores tales como el fácil acceso, la proporcionalidad de cargas de trabajo, la

proximidad y fácil comunicación entre los distintos despachos, la cercanía del juez con los lugares en que hubieren ocurrido los hechos, la oportunidad y celeridad del control ejercido mediante la segunda instancia y la suficiencia de recursos para atender la demanda de justicia.

5ª. Una Unidad Judicial puede estar compuesta por varios municipios, cuya sede es uno de ellos.

(...)

7ª. La supresión de juzgados se debe realizar en función de áreas de geografía uniforme, los volúmenes demográficos rural y urbano, la demanda de justicia en las diferentes ramas del derecho y la existencia de vías de comunicación y medios de transporte que garanticen a la población respectiva un fácil acceso al órgano jurisdiccional. De tal facultad se hará uso cuando disminuya la demanda de justicia en una determinada especialidad o comprensión territorial.

8ª. La redistribución de despachos judiciales, la creación, supresión, fusión y traslado de cargos en la administración de justicia debe orientarse a solucionar los problemas que la afecten, de acuerdo con el resultado de estudios, especialmente de orden sociológico, que debe realizar anualmente el Consejo Superior de la Judicatura...”

Sentencia 06 mayo de 2010⁹ :

“...Estima la Sala que en el caso sub examine no se dan las violaciones a que se alude en la demanda, como lo advirtió igualmente en la sentencia de 18 de junio de 2009, proferida dentro del expediente 2004-00122, Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno.

En efecto, el artículo 257, numeral 3, de la Constitución Política, le asigna al Consejo Superior de la Judicatura la facultad relativa a “Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia...”

En relación con el alcance de esta disposición, como lo señaló el señor Agente del Ministerio Público, la Sección Primera de esta Corporación, en sentencia de 20 de mayo de 2004 (Expediente 7230, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), precisó lo siguiente, y ahora lo reitera:

“Estima la Sala que la eficacia en el funcionamiento de la Administración de Justicia no puede lograrse sino en la medida en que, entre otros aspectos, haya una pronta solución a las controversias sometidas a su decisión.

A juicio de la Sala, es la norma superior (el artículo 63 de la Ley 270 de 1996) y no los Acuerdos acusados, la que prevé la posibilidad jurídica de alterar, en el propósito de descongestionar los despachos judiciales, las reglas de competencia. Además, dicha disposición, ya fue objeto de control constitucional y fue declarada exequible en sentencia C-037 de 1996, en la cual se dijo:

“... El presente artículo constituye una interpretación del principio constitucional de que la administración de justicia debe ser pronta y eficaz, el cual ya ha sido analizado en esta sentencia. Es con este propósito, que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá redistribuir los asuntos pendientes para fallo entre

⁹ Magistrado Ponente Marco Antonio Velilla Moreno

los distintos tribunales o despachos judiciales, función ésta que se podrá llevar a cabo siempre y cuando no se alteren las garantías procesales con que cuentan los asociados para la resolución de sus conflictos. Conviene aclarar que, al igual que se explicó a en torno al artículo 51 del presente proyecto la facultad consagrada en la norma bajo examen no se extiende a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, porque la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no es constitucionalmente superior jerárquico de estas corporaciones y, por tanto, no pueden las decisiones que adopte sobre este particular tener efectos obligatorio sobre ellas.

Bajo esta condición, el artículo será declarado exequible”.

(...) De tal manera que para la Sala la norma acusada no hace más que dar cumplimiento al mandato constitucional que atribuye al Consejo Superior de la Judicatura la función de velar por el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia y la medida transitoria adoptada está amparada no solo en el artículo 257, numeral 3, de la Carta Política, sino en el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, que prevé la posibilidad jurídica de alterar, en el propósito de descongestionar los despachos judiciales, las reglas de competencia. (...)

Es cierto que el artículo 39 de la Ley 906 de 2004, señalaba que la competencia por el factor territorial en función de control de garantías correspondía al juez municipal de la ocurrencia de los hechos¹⁰, pero también lo es que tal competencia desapareció con la modificación que se introduce a dicha normativa con el artículo 48 de la Ley 1453 de 24 de junio de 2011¹¹.

Sobre el asunto que es materia de análisis, la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal sostuvo¹²:

“...Ahora, examinada la evolución normativa del artículo 39 de la Ley 906 de 2004, se advierte que el legislador en la Ley 1453 fue claro en sentar que la función de control de garantías la ejerce cualquier juez penal municipal, sin importar el lugar en que ocurrió el acontecer fáctico, ...

Es cierto que el artículo 39 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 3° de la Ley 1142 de 2007, reglaba que la función de garantías debía ser ejercida por un juez penal municipal del lugar donde se cometió el delito, pero tal condicionamiento desapareció con la Ley 1453 de este año.

(...)

De tal manera, es menester puntualizar que la función de control de garantías preferentemente debe ser ejercida por el juez del lugar donde se

¹⁰ Norma anterior.-Art. 39. De la función de control de garantías. (Modificado por el artículo 3° de la Ley 1142 del 28 de junio de 2007). La función de control de garantías será ejercida por un juez penal municipal del lugar donde se cometió el delito...”.

¹¹ “Artículo 39. De la función de Control de Garantías. (Modificado por el artículo 48 de la Ley 1453 de 24 de junio de 2011). La función de control de garantías será ejercida por cualquier juez penal municipal...”

¹² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 26 de octubre de 2011, Expediente No. 37674, M.P. Fernando Alberto Castro Caballero.

cometió la conducta. Sin embargo, ello no obsta para que pueda cumplirla un funcionario de territorio diferente, siempre que exista alguna circunstancia especial que aconseje no acudir ante el juez del sitio donde ocurrió el hecho, como cuando el sujeto haya sido aprehendido en área distinta, o se encuentre privado de la libertad en establecimiento carcelario de lugar diferente al de la comisión del acontecer fáctico, o sea en otro territorio donde deban recopilarse las evidencias físicas o los elementos materiales probatorios pertinentes al caso.

Lo anterior quiere decir, que si bien es cierto la ley no impone que el control de garantías tenga que ser siempre realizado por un juez del lugar en el que ocurrió la conducta punible, de todas formas la intervención de cualquier funcionario judicial de esa naturaleza, en cada caso concreto, debe obedecer a la necesidad de proteger las garantías fundamentales de las personas que pudieran verse comprometidas, merced a la ocurrencia de conductas delictuales sucedidas en su territorio, o que habiendo ocurrido fuera de él, han de ser investigadas dentro del ámbito de su jurisdicción, lo que implica en una u otra forma, que exista una conexión del hecho delictual con su sede funcional.

En este orden de ideas, resulta inadmisibles que se susciten conflictos de competencia entre jueces de control de garantías por el factor territorial, cuando quiera que esté acreditada alguna circunstancia especial que amerite la intervención de un funcionario con sede en lugar distinto al de la ocurrencia del hecho.

(...)

De esa manera, la interpretación que debe darse al citado artículo 39 del Código de Procedimiento Penal, con la última modificación de 2011, es que el factor territorial no opera de manera determinante y exclusiva respecto del juez al que corresponde ejercer la función de control de garantías, cuya intervención sólo se verá limitada por razón de fueros, por concurrencia de una causal de impedimento o recusación o porque en el caso concreto no exista circunstancia especial alguna que justifique acudir ante su despacho y no al del lugar de ocurrencia del ilícito investigado. ...”.

Para esta Sala el fallo precitado pone de presente, de manera clara y explícita que la competencia asignada a los jueces de control de garantías penales por el factor territorial desapareció con la reforma que el artículo 3° de la Ley 1453 de 2011¹³ hiciera frente al inciso 1° del artículo 39 de la Ley 906 de 2004, estableciéndose que dicha función se podrá ejercer por cualquier juez penal municipal sin importar el lugar de ocurrencia de los hechos.

Así mismo, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia¹⁴, agregó:

“... En efecto, estudiada la norma en su integridad como actualmente está redactada, ésta únicamente señala que para efectos de **distribución** y **organización**, en orden a la eficacia de la administración de justicia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, indicará que

¹³ Ley de Seguridad Ciudadana

¹⁴ Sentencia del 26 de octubre de 2011, Expediente No. 37674, M.P. Fernando Alberto Castro Caballero.

despachos judiciales cumplirán la función de control de garantías y cuáles de juzgamiento, sin que de ninguna manera la norma señale que la competencia del juez de control de garantías viene delimitada por el factor territorial”.

Por las razones expuestas, es claro que el acuerdo demandado no se expidió con extralimitación de funciones, ni desconoció lo preceptuado en el artículo 39 de la Ley 906 de 2004, y menos aún usurpó funciones del legislador, dado que al desaparecer la competencia por el factor territorial, el Consejo Superior de la Judicatura; actuó dentro de su competencia.

A juicio de la Sala, no se usurparon funciones si se tiene en cuenta que el acto demandando lo que hizo fue crear una Unidad Judicial Única para el Distrito de Pereira en la función de control de garantías que comprende 8 municipios sin cambiar la competencia de los jueces a quienes corresponde el control de garantías.

Dicha función se la asignó el artículo 89 de la Ley 270 de 1996, en la medida en que por necesidad del servicio se requiera y, fue debidamente sustentada en el estudio técnico realizado por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y que sirviera de soporte al acto administrativo demandado, en el que se sostuvo:

**SISTEMA PENAL ACUSATORIO
PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACION
(Enero 24 de 2006)**

1. PROYECTO DE ACUERDO “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 3015 DE 2005 POR EL CUAL SE CREAN UNIDADES JUDICIALES MUNICIPALES PARA ATENDER LA FUNCION DE CONTROL DE GARANTIAS, EN LOS FINES DE SEMANA Y FESTIVOS”.

2. ANTECEDENTES

(...)

De conformidad con el seguimiento de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, durante 15 fines de semana, desde el 17 de septiembre de 2005, se han atendido en la Unidad Judicial No. 3 cuatro casos, uno por hechos ocurridos en el municipio de Guática, uno en el de Quinchía y dos en Belén de Umbría.

En relación con la Unidad Judicial No. 2, cuya cabecera es el municipio de la Virginia, se tiene que es una localidad del área

metropolitana que dista, en tiempo, 30 minutos de Pereira, de tal suerte que quienes acuden a dicho municipio, bien pueden llegar hasta la ciudad capital, con bastante nivel de facilidad.

La mayoría de Fiscales que laboran en los municipios del Distrito de Pereira residen en esa ciudad, prestan turnos de disponibilidad y se desplazan únicamente cuando resulta un caso, quedando el juez durante todo el día a la espera de una eventualidad y en muchos casos, haciendo un viaje, cuando sabe de antemano que cualquier caso que resulte, el Fiscal probablemente lo va a tratar durante le tiempo normal de labores.

El mantener sólo la Unidad Única de Pereira, para los fines de semana y festivos, en la función de Control de Garantías, generará procesos más eficientes, eliminará costos y riesgos de desplazamiento de los jueces. Además, según informó la Sala Administrativa del Consejo Seccional, los funcionarios que se desplazan hasta las cabeceras de las Unidades Judiciales Municipales 2 y 3, sufragan de su propio pecunio, loa gastos que ello implica.

(...)

La implementación de esta propuesta no tiene costo y, al contrario, facilita la atención de la función de control de garantías, desde Pereira, con funcionarios y empleados que no requerirán desplazarse a otros municipios. (...)"

En conclusión, la Sala no encuentra vicio de nulidad alguno y por eso se mantiene la legalidad del acto demandado y, en consecuencia, el mismo no debe desaparecer del ordenamiento jurídico.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO