

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

POR LA CUAL SE REGULA LA IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS Y LOS FALLOS SANCIONATORIOS, PARA GARANTIZAR UNA DOBLE CONFORMIDAD EI CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA

Artículo primero.

OBJETO. La presente ley regula el Derecho a impugnar la condena o la sanción impuestas en sentencia judicial o en fallo administrativo, proferidos en procesos de única instancia o por primera vez, al resolver los recursos de apelación o de casación, con el objeto de garantizar una doble conformidad en todos los procesos de carácter sancionatorio.

Artículo segundo.

ÁMBITO DE APLICACIÓN. Esta ley se aplicará en los procesos penales que se adelanten en la Jurisdicción Ordinaria y en la Jurisdicción Penal Militar, en los de contenido sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en los procesos sancionatorios y resarcitorios que adelanten la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y las autoridades administrativas que excepcionalmente ejercen funciones jurisdiccionales en el marco del Artículo 116 de la Constitución Política de Colombia.

No se aplicará en las jurisdicciones indígena y de paz, ni en los procesos de Justicia Transicional.

Artículo tercero.

PRINCIPIOS Y DEFINICIONES. Toda sentencia o fallo, que imponga por primera vez una sanción, podrá ser impugnada por el sujeto pasivo de la misma, a efecto de que el proceso en que fue impuesta sea revisado integralmente por otro funcionario que tenga competencia para confirmarla, reformarla, o revocarla.

La revisión versará sobre los aspectos normativos, fácticos y probatorios del proceso en estudio; será amplia y exhaustiva, y no tendrá por objeto controvertir la providencia en sí misma.

La impugnación para doble conformidad de la condena penal o de la sanción administrativa regulada en esta ley es un derecho subjetivo fundamental, que corresponde al condenado o sancionado. Su fundamento está en el debido proceso constitucional y es manifestación del derecho de defensa. Su finalidad es que un funcionario distinto de aquel que la profirió revise integralmente el proceso correspondiente. Su naturaleza es distinta de la de otros medios de impugnación como la apelación o la casación, no opera por causales determinadas, no responde a una técnica procesal sofisticada y puede ejercerse directamente o a través de apoderado.

Se respetará el principio de la no reforma en perjuicio del impugnante.

Si la impugnación para doble conformidad de la sentencia judicial condenatoria se interpone al tiempo con el recurso extraordinario de casación, primero se resolverá sobre este y luego, si se mantiene total o parcialmente la condena, se enviará el expediente para tramitar la impugnación.

Si el fallo con responsabilidad fiscal fue proferido por quien no tiene superior jerárquico, se integrará una sala de tres funcionarios del más alto nivel, de la cual no harán parte ni el Director de la entidad ni quienes participaron en la adopción del fallo recurrido, para que hagan la revisión integral de la decisión.

Si no fuere posible integrarla por falta de capacidad administrativa o de personal, se enviará el expediente a la Contraloría General de la República para que allí, en sala de tres funcionarios competentes para decidir el asunto, se resuelva.

En los procesos sancionatorios adelantados por autoridades administrativas que, en virtud del Artículo 116 de la Constitución Política, ejercen funciones jurisdiccionales se garantizará la impugnación para doble conformidad.

Para el efecto, en cada corporación o entidad, se integrará una sala de tres funcionarios del más alto nivel, encargados de revisar integralmente los procesos en los que se imponga una sanción que no tenga apelación y en los que la sanción se imponga, por primera vez, al desatar el recurso de apelación.

Ni la máxima autoridad de la entidad ni quien haya intervenido en el fallo impugnado harán parte de dicha sala.

Artículo quinto

PROCEDIMIENTO. La notificación de una sentencia condenatoria o de un fallo sancionatorio incluirá la información de si procede la impugnación para doble conformidad. En caso afirmativo, se concederá un término de diez (10) días para su interposición y sustentación por parte del condenado o sancionado.

Sustentada la impugnación, se correrá traslado a los demás sujetos procesales.

Vencido el término anterior, se citará a audiencia de decisión que se realizará en los treinta (30) días siguientes. En ella, se practicarán las pruebas que el juez o el funcionario administrativo consideren conducentes, útiles y relevantes para una revisión integral del proceso y las que el condenado o sancionado aporte o haya solicitado en la sustentación del recurso.

Se oirán las alegaciones de fondo de parte del procesado o su apoderado y de los demás sujetos procesales, y se proferirá la decisión.

En lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las normas que regulan el trámite del recurso de apelación en cada jurisdicción.

En los procesos sancionatorios de las autoridades administrativas que, excepcionalmente, ejercen funciones jurisdiccionales, además de lo previsto en esta ley para tramitar la impugnación para doble conformidad, se aplicarán las normas procedimentales propias de la entidad contenidas en leyes especiales y, supletoriamente, el Código General del Proceso.

Artículo sexto

INTERPOSICIÓN Y SUSTENTACIÓN. La interposición del recurso de impugnación para doble conformidad deberá contener los siguientes requisitos:

1. Nombre, identificación y domicilio del recurrente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

POR LA CUAL SE REGULA LA IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS Y LOS FALLOS SANCIONATORIOS, PARA GARANTIZAR UNA DOBLE CONFORMIDAD.

Señores y Señoras Congresistas,

En uso de la facultad establecida en el ordinal sexto del Artículo 281 de la Constitución Política, que permite al Defensor del Pueblo "Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia", presento a su consideración la siguiente iniciativa orientada a regular el derecho fundamental a impugnar las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios, proferidos en única instancia o, por primera vez en el proceso, al resolver la apelación o la casación.

PROPUESTA

Se trata de una cuestión de Derechos Humanos que hacen parte del principio del debido proceso constitucional que consagra el Artículo 29 de nuestra Carta Fundamental.

Nuestras Cortes han exhortado repetidamente al Congreso de la República para que regule el tema y han señalado una omisión legislativa que han tenido que suplir con no muy pacíficas jurisprudencias.

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la importancia de adecuar nuestra legislación interna al los estándares convencionales sobre la materia contenidos en la Convención Americana y en la jurisprudencia de la misma Corte.

Dentro del amplio margen de configuración que la Constitución Política reconoce al Congreso de la República y respetando su autonomía como órgano de la representación popular, la sociedad, la Corte constitucional Colombiana, la Corte Suprema de Justicia de Colombia y la Corte Inter-americana de Derechos Humanos reclaman y esperan que se regule legislativamente el ejercicio del derecho a impugnar el fallo condenatorio, cuando sea necesario garantizar un filtro de doble conformidad.

Se trata de asegurar la corrección de la sanción y el respeto a los derechos del condenado o sancionado; en especial los relativos a que se presuma su inocencia y a que se le asegure el acceso a medios idóneos de defensa y de contradicción de los cargos y la condena o sanción que lo afectan, sobretodo cuando los recursos ordinarios y extraordinarios de nuestra legislación resultan insuficientes.

En concreto, este derecho a impugnar la condena o la sanción para garantía de doble conformidad, solo operaría en tres supuestos de hecho:

- a. En los procesos de única instancia que se quedan sin posibilidad de ser apelados y, en consecuencia, no tienen otra decisión conforme, proferida por un funcionario distinto, que garantice la corrección y justicia del proceso.

independientes, si bien en algunos supuestos fácticos específicos, el contenido de una y otra es coincidente.”

ESTADO DEL ARTE.

- a. No es del caso profundizar en las repetidas exhortaciones y requerimientos que nuestras cortes han hecho al Congreso de la República para que legisle sobre la materia en forma integral y articulada. Lo cierto es que se habla de una omisión legislativa que ha tenido que ser suplida por la jurisprudencia nacional y por las recomendaciones e interpretaciones de la Corte Inter-americana de Derechos Humanos. (Recordemos el caso Leopoldo López vs. Venezuela o Gustavo Petro vs. Colombia.)

Solo para ilustración de esta exposición, presentamos un listado de las más importantes sentencias de constitucionalidad y unificación proferidas por la Corte constitucional sobre la materia:

C-019 de 1993, C-142 de 1993, C-395 de 1993, C-017 de 1996, C-280 de 1996, C-382 de 1997, C-411 de 1997, C-040 de 2002, C-998 de 2004, C-046 de 2006, C-047 de 2006, C-474 de 2006, C-509 de 2006, C-934 DE 2006, C-213 de 2007, C-254 A de 2012, C-718 de 2012, C-782 de 2012, **C-792 DE 2014** (vale la pena resaltarla), SU-215 de 2016 y SU-146 DE 2020.

- b. El Congreso de la República, de manera desarticulada, ha expedido normas que hablan de doble conformidad. Sin embargo, lo ha hecho más como una forma de asegurar la garantía de doble instancia y otros derechos de los congresistas y de los llamados aforados constitucionales, que como derecho subjetivo de todas las personas que por primera vez, en el marco de un proceso, reciben una sanción o condena que demanda garantía de doble conformidad.

El Acto Legislativo 01 de 2018 consagró para los congresistas y otros aforados constitucionales el derecho a impugnar la primera condena y señaló unas reglas mínimas para su trámite en la Corte Suprema de Justicia. Los no aforados y los no investigados y juzgados por la Corte Suprema de Justicia tienen el mismo derecho, pero de ellos no se ocupó esa reforma constitucional. Mediante Acuerdo número 29 de 2020, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia reglamentó el procedimiento aplicable, pero insistió en la necesidad de una regulación normativa con carácter general.

Parecida situación ocurre en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El Congreso expidió la Ley 2080 de 2021 que, en su Artículo 25, adicionó la Ley 1437 de 2011 con un artículo numerado 149 A, titulado “Competencia del Consejo de Estado con garantía de doble conformidad”, pero este en verdad es un recurso de apelación que aplica cuando, en los procesos de repetición contra altos servidores públicos, se profiere condena en única instancia y cuando en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los que se controviertan sanciones disciplinarias impuestas al Vicepresidente de la República o a los Congresistas, ocurra lo mismo.

de defensa y ni el derecho a impugnar la condena, (cualquiera que sea su forma, penal, administrativa, disciplinaria, fiscal, etc.). Estos derechos, por el contrario, pertenecen a todos los individuos que enfrentan una condena o sanción y son responsabilidad del Estado Constitucional Democrático de Derecho que defendemos y pregonamos.

Nuestro Constituyente Primario consagró en el Artículo 29 de su obra esta perspectiva humanitaria frente al derecho del Estado a sancionar y castigar, y no limitó el alcance de las garantías procesales al derecho penal, ni distinguió su vigencia en lo judicial y lo administrativo. Por el contrario, en cuanto referidas a derechos fundamentales del individuo, las trató en el mismo plano axiológico normativo.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que la garantía de doble conformidad no es exclusiva del proceso penal.

Por ejemplo, en el caso *Loor vs. Panamá* de 2010, determinó que la doble conformidad se aplica en los procedimientos de inmigración en los que se limita la libertad personal.

En particular, la Magistrada Ferrer Mac-Gregor ha defendido esta tesis expansiva en repetidos fallos. Incluso, tiene artículos sobre el tema (ver, Ferrer Mac-Gregor, E. , 2016, La aplicación extensiva de las garantías judiciales penales: un ejercicio de derecho comparado para el sistema interamericano de derechos humanos y México).

En Colombia, hay estudios como el de Daniela Pico Barajas y Javier Asdrubal Nossa Rodríguez, titulado "Revisión sistemática sobre la garantía de doble conformidad judicial en el proceso de pérdida de investidura en Colombia", de 1921, presentado en la Universidad Autónoma de Bucaramanga que describe bien este asunto y se recomienda leer para mayor ilustración.

Nuestra jurisprudencia constitucional, hoy fuente formal de nuestro derecho interno, se ha ocupado del tema.

En sentencia C-475 de 2004 señaló :

"En sostenida jurisprudencia la corte ha hecho ver que la prohibición de imponer sanciones, si no es conforme a normas sustanciales previas que las determinen, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda dicha imposición. Al respecto, Corporación ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones..."

En la señalada sentencia C-792 de 2014, refiriéndose a los eventos en que debe proceder la impugnación de la condena dijo: "Este precedente se enmarca en tres tipos de escenarios normativos: (i) primero, en el contexto de disposiciones que establecen procesos penales de única instancia, (ii) segundo, en contextos donde la legislación admite la posibilidad de que se dicte un fallo condenatorio por primera vez, en sede de casación, (iii) finalmente , **en el marco de otros procesos judiciales o de procedimientos administrativos de única instancia.**" (resaltamos).

Estas son las consideraciones para proponer una amplia regulación, más allá del ámbito penal, que abarque todos los procesos de carácter sancionatorio, sean disciplinarios, fiscales, administrativos o de cualquier otra índole y en todas las jurisdicciones (salvo la indígena y la de paz).

El acto legislativo 1º de 2018 entró a regir "...a partir de la fecha de su promulgación .." y no contempló tránsito legislativo y ni retroactividad.

Nosotros proponemos que no haya retroactividad, pero sí una transición para los casos de la jurisdicción penal que están en curso bajo el tratamiento jurisprudencial dispuesto por nuestras Cortes, a falta de regulación legislativa.

Con la consideración y admiración de siempre,

Carlos Camargo Assis
DEFENSOR DEL PUEBLO

Carlos Camargo Assis

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

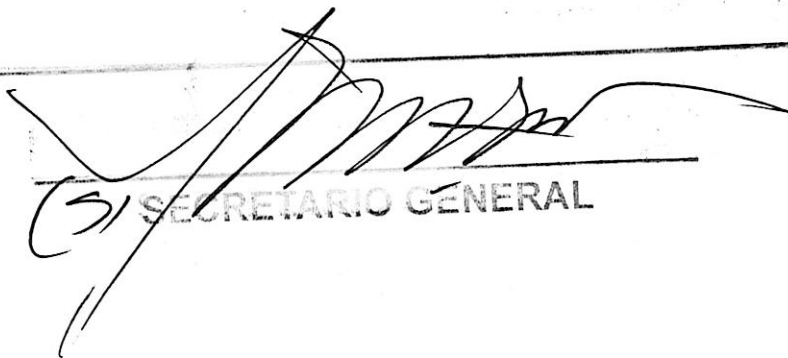
El día 26 del mes 07 del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº: 053 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Dr. Carlos Camargo Assis


SECRETARIO GENERAL