

Bogotá, 1 de octubre de 2019

Honorable Senador
Santiago Valencia González
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Ref.: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 32 de 2019 Senado "Por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 5 de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 32 de 2019 Senado "Por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

1. INICIATIVA DEL PROYECTO

Se trata de un proyecto de ley de origen parlamentario, presentado el 30 de julio de 2019 por varios congresistas del partido Centro Democrático entre los que se encuentran los Honorables Senadores: Paloma Valencia Laserna, Carlos Felipe Mejía, Fernando Nicolás Araujo Rumié, Ruby Helena Chagüí Spath, Nicolás Pérez Vásquez, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Manuel Meisel Vergara, Jhon Harold Suarez Vargas; y los Honorables Representantes: Juan Manuel Daza Iguaran, Juan David Vélez Trujillo, Enrique Cabrales Baquero, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, José Jaime

1
02-10-19
4:05

Uscátegui Pastrana, Edward David Rodríguez Rodríguez, Margarita María Restrepo Arango, Jhon Jairo Berrio López, Jennifer Arias Falla, Juan Fernando Espinal Ramírez, Yenica Acosta Infante, Gabriel Santos García, John Jairo Bermúdez Garcés.

La exposición de motivos fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 683 de 2019.

2. OBJETO DEL PROYECTO

Las disposiciones contenidas en el proyecto de ley bajo estudio tienen por objeto salvaguardar el núcleo esencial del derecho a la doble conformidad judicial, al garantizarle a cualquier persona que tiene posibilidad de que otro operador judicial pueda revisar la sentencia condenatoria y restablecer los posibles errores que se pudieron cometer en un primer juicio.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para explicar los motivos que sustenta este proyecto de ley, es necesario retomar algunos aspectos enunciados en la exposición de motivos, a saber:

El derecho de impugnación y la garantía de doble instancia constituyen imperativos esenciales dentro de nuestro sistema jurídico y Estado Social de Derecho. Es por esto que esta iniciativa legislativa está orientada a que se reconozca el derecho a la impugnación de sentencias condenatorias, sin ninguna excepción y de manera retroactiva.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, nuestro país contaba con una omisión legislativa respecto al derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria y la garantía de la doble instancia, por lo que en la realidad dichos derechos no se materializaban; razón por la cual, la Corte Constitucional mediante una sentencia hito, la C - 792 de 2014 decidió a exhortar "(...) al Congreso de la República para que, en el término de un año (...), regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior jerárquico o funcional de quien impuso la condena".

Por lo tanto, el legislador atendiendo el precepto de la Corte Constitucional y dentro del marco de sus competencias modificó los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política e implementó el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria mediante el Acto Legislativo No. 01 de enero de 2018.

A través de Sentencia SU 217 de 2019, reconoció la labor realizada por el Congreso, sin embargo estableció la necesidad de regular lo relativo a la doble conformidad, por lo que exhortó nuevamente al Congreso, en los siguientes términos:

(...)

“Si bien el Congreso ha venido avanzando en la regulación del derecho constitucional de impugnar las sentencias condenatorias, como se evidencia con la reforma introducida a los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2018, resulta indispensable que dicha tarea se complemente con la ley que regule la competencia de la Corte Suprema de Justicia consistente en conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal, como lo prevé el numeral 2 del artículo 235 de la Constitución, según la reforma introducida por el artículo 3 del mencionado Acto Legislativo 01 de 2018.

Dado que subsiste la omisión legislativa en cuanto a la regulación del procedimiento para el ejercicio del derecho a la impugnación de las condenas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 235, numerales 2 y 7, de la Constitución, la Corte exhortará, una vez más, al Congreso de la República a efectos de que, en ejercicio de su amplia de libertad de configuración del derecho y dentro del marco de la Constitución, regule dicho procedimiento”.

(Subrayas y negrilla fuera del texto original)

(...)

La Corte precisó en la misma sentencia que la impugnación es un derecho reconocido constitucionalmente y a través de tratados internacionales ratificados por Colombia. Por consiguiente hace parte de bloque de constitucionalidad y debe garantizarse en cualquier régimen penal, así:

(...)

El derecho a la impugnación otorga la facultad a las personas condenadas en un juicio penal a controvertir el fallo incriminatorio ante una instancia judicial distinta de quien dictó la providencia, es decir, a atacar las bases y el contenido de la sentencia que determina su responsabilidad penal y que le atribuye la correspondiente sanción.

La impugnación es un fundamento constitucional que resulta aplicable no sólo a las condenas impuestas mediante el procedimiento de la Ley 906 de 2004 sino, de conformidad con el artículo 29 de la Constitución y las disposiciones precitadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos, a todas las sentencias condenatorias proferidas mediante cualquier régimen procesal penal.

No es admisible, sostener que el precedente de la Sentencia C-792 de 2014 sea aplicable exclusivamente a personas condenadas mediante el procedimiento regulado en la Ley 906 de 2004. En primer lugar, porque resultaría violatorio del derecho a la igualdad el que unas personas puedan ejercer la garantía constitucional de impugnar la condena que se les imponga y otras no puedan hacerlo, por razón de la ley procesal aplicable. En segundo lugar, la Sentencia C-792 de 2014 es explícita en señalar que la omisión del legislador no se limita a las hipótesis planteadas en el proceso de constitucionalidad, es decir, a la Ley 906 de 2004, sino que la "falencia se proyecta en todo el proceso penal" [113], razón por la que el exhorto hecho al legislador en la Sentencia C-792 de 2014, se refiere a que "regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias". (Subrayas y negrilla fuera del texto original)

(...)

Por los argumentos antes expuestos resulta necesario que el Congreso de la República en el ejercicio de la libertad de configuración regule integralmente el derecho de impugnación a toda persona que haya sido o sea sujeto de una sentencia penal condenatoria de única instancia o condenatoria por primera vez en segunda instancia o en sede de casación.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley radicado consta de siete (7) artículos, que se describen a continuación:

El artículo primero establece el objetivo de garantizar los derechos fundamentales a la doble instancia, doble conformidad y a la favorabilidad en el ámbito penal en desarrollo de los artículos 29 y 31 de la Constitución Política y de acuerdo a lo señalado en Tratados Internacionales de DD. HH, vigentes para el Estado Colombiano; de todas las personas que fueron o hayan sido condenadas en virtud de una sentencia penal de única Instancia, incluidos todos los aforados juzgados por la Corte Suprema de Justicia (en adelante CSJ). Se añade un párrafo consistente en la interpretación de aquel objetivo, es decir, que aquel derecho fundamental, materializado como recurso de doble instancia y doble conformidad, deberá ser entendido en virtud de los tratados internacionales sobre DD.HH, suscritos ratificados y vigentes en Colombia y siempre atendiendo al principio de favorabilidad.

En relación con el artículo segundo se propone una adición al artículo 15 de la ley 270 de 1996 (a partir de ahora LEAJ), ésta entendida como un tercer párrafo que dispone la creación de una Sala de descongestión en la Sala Penal de la CSJ, que funcionará de forma transitoria por un periodo de 2 años, prorrogables por una única vez por igual término, que se contarán a partir de la fecha de posesión de los magistrados que la conformen.

Además y de acuerdo con el artículo tercero del proyecto de ley, se adiciona un párrafo al Artículo 16 de la LEAJ, en el entendido de crear, en la Sala Penal de la CSJ una sala de descongestión integrada por 3 magistrados. Añade en un inciso siguiente los requisitos para su elección, aquellos serán los mismos que prevé la Constitución y la Ley para elegir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, ejercerán de manera transitoria, no integrarán la Sala Plena, ni tramitarán tutelas, ni recursos de revisión, ni conocerán de conflictos de competencia, ni tendrán funciones administrativas, tendrán como único fin tramitar y decidir los recursos de apelación de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia acerca de la doble conformidad y la doble instancia de las sentencias proferidas en única instancia por la CSJ.

El artículo cuarto establece la legitimación por activa y el termino para impugnar las sentencias a que se refiere el proyecto de ley, esto es, un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de posesión de los magistrados que conforman la Sala de Descongestión, manifestación que deberá hacerse cognoscible a través de un escrito que solicite el recurso. Vencido el anterior termino, se entenderá que quien no recurre, renuncia al derecho y por consiguiente la sentencia hará tránsito a cosa juzgada material y la condena quedará en firme.

Asimismo, el artículo cuarto contiene un párrafo que desarrolla la legitimación para recurrir, es decir, será objeto de recurso la sentencia penal condenatoria en única instancia proferida a partir del 23 de marzo de 1976 y hasta la entrada en vigencia de la presente ley. Conforme a las reglas de apelación contenidas en la Ley 906 de 2004 o en las disposiciones que modifiquen o sustituyan.

El artículo quinto establece que las sentencias proferidas en única instancia con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, se someterá a lo establecido en el Acto Legislativo No. 01 de 2018. Añade además, un párrafo en el sentido

siguiente: en el caso de la CSJ para conocer de la doble instancia judicial, se designaran conjuces de la lista de aquella corporación según las reglas de reparto.

El artículo sexto autoriza al Gobierno Nacional y al Consejo Superior de la Judicatura a realizar apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución de la presente ley.

Finalmente, el artículo séptimo relaciona la vigencia de la ley, estableciendo que será a partir de la publicación en el Diario Oficial y además, deroga todo lo que contravenga dicha disposición.

5. PLIEGO DE MODIFICACIÓN

Los cambios realizados al articulado del proyecto de ley No. 32 de 2019, corresponde a los siguientes:

1. En el todo el articulado se modifica la redacción, se elimina la doble instancia y lo relativo a la favorabilidad. Se propone en virtud al desarrollo jurisprudencial dejar solo derecho fundamental a la doble conformidad.
2. Se fusiona una parte del anterior artículo 3° y queda la nueva redacción en al artículo 2° del texto propuesto.
3. En el artículo 3° se propone incluir la forma de elección de los magistrados que conformaran la sala de descongestión.

Texto radicado	Texto propuesto
<p align="center">Proyecto de Ley No. 32 de 2019</p> <p align="center"><i>Por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones</i></p>	<p align="center">Proyecto de Ley 32 de 2019 Senado</p> <p align="center"><i>Por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones</i></p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley, conforme a los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, tiene por objeto garantizar los derechos fundamentales a la doble instancia, doble conformidad y a la favorabilidad en el ámbito penal en concordancia con lo dispuesto en los artículos 29 y 31 de la Constitución Política y con los tratados internacionales de Derechos Humanos vigentes en Colombia, de todas las personas que hayan sido o sean sujetos de una sentencia penal</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental y <u>el derecho humano a la doble conformidad en el ámbito penal. Toda persona que haya sido o sea sujeto de una sentencia penal condenatoria de única instancia o condenatoria por primera vez en segunda instancia o en sede de casación</u>, incluidos los aforados juzgados por la Corte Suprema de Justicia, tiene derecho a la doble conformidad, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 93, 94, 29 y</p>

<p>condenatoria de única instancia, incluidos los aforados juzgados por la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>Parágrafo primero: El recurso de doble instancia y doble conformidad se interpretará como una garantía, conforme a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos, suscritos, ratificados y vigentes en Colombia y en todo caso atendiendo al principio de favorabilidad del condenado.</p>	<p>31 de la Constitución Política, la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" vigente desde el 18 de julio de 1978 y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) vigente desde el 23 de marzo de 1976.</p>
<p>Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo al Artículo 15 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:</p> <p><i>Parágrafo 3°. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Descongestión que funcionará de forma transitoria por un periodo de (2) dos años prorrogables por (2) dos años más, que en todo caso no podrán superar los (4) cuatro años contados a partir de la fecha de posesión del pleno de los magistrados que conformen esta sala.</i></p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo al Artículo 15 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:</p> <p><i>"Parágrafo 3°. La Corte Suprema de Justicia tendrá una sala de descongestión para la doble conformidad <u>que tendrá como función exclusiva resolver la impugnación de sentencias condenatorias para garantizar el derecho a la doble conformidad. No integrarán la Sala Plena, ni tramitarán tutelas, ni recursos extraordinarios de revisión o de casación, ni conocerán de conflictos de competencia, ni tendrán funciones administrativas.</u> Funcionará de forma transitoria por un periodo de (2) dos años prorrogables por (2) dos años más, que en todo caso no podrán superar los (4) cuatro años contados a partir de la fecha de posesión del pleno de los magistrados que conformen esta sala."</i></p>
<p>Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:</p> <p><i>Parágrafo 2°. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Descongestión integrada por tres (3) magistrados.</i></p> <p><i>Los requisitos para su elección serán los mismos que prevé la Constitución y la Ley para elegir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, ejercerán de manera transitoria, no integrarán la Sala Plena,</i></p>	<p>Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:</p> <p><i>"Parágrafo 2°. La sala de descongestión para la doble conformidad de la Corte Suprema de Justicia estará integrada por tres (3) magistrados, que deberán reunir los mismos requisitos previstos para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. <u>Estos serán elegidos así: uno será designado por el Senado de la</u></i></p>

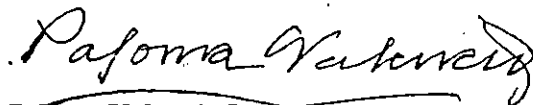
<p><i>ni tramitarán tutelas, ni recursos de revisión, ni conocerán de conflictos de competencia, ni tendrán funciones administrativas, tendrán como único fin tramitar y decidir los recursos de apelación de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia acerca de la doble conformidad y la doble instancia de las sentencias proferidas en única instancia por la Corte Suprema de Justicia.</i></p>	<p><u>República, uno por el Presidente de la República y uno por la Sala Plena de la Corte Constitucional."</u></p>
<p>Artículo 4°. Las personas que estén legitimadas y consideren la necesidad de impugnar las sentencias a que se refiere el artículo anterior, tendrán plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de posesión de los magistrados que conforman la Sala de Descongestión para allegar el escrito que solicite el recurso. Una vez vencido este término se entenderá que quien no haya impugnado la sentencia condenatoria en su contra, renuncia a este derecho, la sentencia hará tránsito a cosa juzgada y la condena quedará en firme.</p> <p>Parágrafo primero: Toda persona que haya sido sujeto de una sentencia penal condenatoria en única instancia proferida a partir del 23 de marzo de 1976, fecha de entrada en vigencia en Colombia del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y hasta la entrada en vigencia de la presente ley, tendrá derecho a impugnarla bajo las mismas reglas de apelación de las sentencias de primera instancia señaladas en la Ley 906 de 2004 o en las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.</p>	<p>Artículo 4°. Toda persona que haya sido sujeto de una sentencia penal condenatoria en única instancia o condenatoria por primera vez en segunda instancia o en sede de casación, proferida a partir del 23 de marzo de 1976, fecha de entrada en vigencia en Colombia del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), tiene derecho a presentar recurso de doble conformidad. Para tal efecto, el recurrente tendrá un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de posesión de los magistrados que conforman la Sala de Descongestión para allegar el escrito que solicite y sustente el recurso. Vencido este término sin la presentación del recurso de doble conformidad se entenderá que renuncia a este derecho, la sentencia hará tránsito a cosa juzgada y la condena quedará en firme. Para la presentación y sustentación del recurso de doble conformidad se aplicarán las mismas reglas de apelación de las sentencias de primera instancia señaladas en la Ley 906 de 2004 o en las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.</p>
<p>Artículo 5°. La impugnación de las sentencias condenatorias proferidas en única instancia con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, se someterá al procedimiento establecido en el Acto Legislativo No. 01 de 2018.</p>	<p>Artículo 5°. La impugnación de las sentencias penales condenatorias proferidas en única instancia o condenatoria por primera vez en segunda instancia o en sede de casación con posterioridad a la</p>

<p>Parágrafo primero: En el caso de la Corte Suprema de Justicia para conocer de la doble conformidad judicial, se designarán conjuces de la lista de esta corporación, según las reglas de reparto establecidas.</p>	<p>entrada en vigencia de esta ley, o condenatorias por primera vez en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia se someterá al procedimiento establecido en el Acto Legislativo No. 01 de 2018.</p>
<p>Artículo 6°. Autorícese al Gobierno Nacional y al Consejo Superior de la Judicatura a realizar las apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley.</p>	<p>Artículo 6°. Autorícese al Gobierno Nacional y al Consejo Superior de la Judicatura a realizar las apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley.</p>
<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

5. PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, respetuosamente solicito a los honorables senadores que integran la Comisión Primera dar primer debate al Proyecto de Ley No. 32 de 2019 Senado “Por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la impugnación, el principio de favorabilidad y se dictan otras disposiciones”, de conformidad con el texto que a continuación se propone.

Atentamente,



~~Paloma Valencia Laserna~~
Senadora de la República

6. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2019 SENADO

Por medio del cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho fundamental y el derecho humano a la doble conformidad en el ámbito penal. Toda persona que haya sido o sea sujeto de una sentencia penal condenatoria de única instancia o condenatoria por primera vez en segunda instancia o en sede de casación, incluidos los aforados juzgados por la Corte Suprema de Justicia, tiene derecho a la doble conformidad, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 93, 94, 29 y 31 de la Constitución Política, la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" vigente desde el 18 de julio de 1978 y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) vigente desde el 23 de marzo de 1976.

Artículo 2º. Adiciónese un párrafo al Artículo 15 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

"Parágrafo 3º. La Corte Suprema de Justicia tendrá una sala de descongestión para la doble conformidad que tendrá como función exclusiva resolver la impugnación de sentencias condenatorias para garantizar el derecho a la doble conformidad. No integrarán la Sala Plena, ni tramitarán tutelas, ni recursos extraordinarios de revisión o de casación, ni conocerán de conflictos de competencia, ni tendrán funciones administrativas. Funcionará de forma transitoria por un periodo de (2) dos años prorrogables por (2) dos años más, que en todo caso no podrán superar los (4) cuatro años contados a partir de la fecha de posesión del pleno de los magistrados que conformen esta sala."

Artículo 3º. Adiciónese un párrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

"Parágrafo 2º. La sala de descongestión para la doble conformidad de la Corte Suprema de Justicia estará integrada por tres (3) magistrados, que deberán reunir los mismos requisitos previstos para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Estos serán elegidos así: uno será designado por el Senado de la República, uno por el Presidente de la República y uno por la Sala Plena de la Corte Constitucional."

Artículo 4º. Toda persona que haya sido sujeto de una sentencia penal condenatoria en única instancia o condenatoria por primera vez en segunda instancia o en sede de casación, proferida a partir del 23 de marzo de 1976, fecha de entrada en vigencia en Colombia del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), tiene derecho a presentar recurso de doble conformidad. Para tal efecto, el recurrente tendrá un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de posesión de los magistrados que conforman la Sala de Descongestión para allegar el escrito que solicite y sustente el recurso. Vencido este término sin la presentación del recurso de doble conformidad se entenderá que renuncia a este derecho, la sentencia hará tránsito a cosa juzgada y la condena quedará en firme. Para

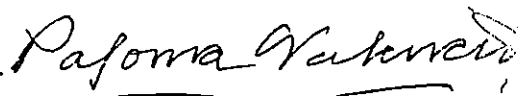
la presentación y sustentación del recurso de doble conformidad se aplicarán las mismas reglas de apelación de las sentencias de primera instancia señaladas en la Ley 906 de 2004 o en las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.

Artículo 5°. La impugnación de las sentencias penales condenatorias proferidas en única instancia o condenatoria por primera vez en segunda instancia o en sede de casación con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, o condenatorias por primera vez en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia se someterá al procedimiento establecido en el Acto Legislativo No. 01 de 2018.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno Nacional y al Consejo Superior de la Judicatura a realizar las apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República