

Bogotá, D.C., diciembre 06 de 2022

Senadora

AIDA MARINA QUILCUE VIVAS

Vicepresidente

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria No. 053 de 2022 Senado *“Por el cual se regula la impugnación de las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios, para garantizar una doble conformidad”*.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, presentamos Informe de Ponencia para Primer debate al Proyecto de Ley No. 053 de 2021 senado *“Por la cual se regula la impugnación de las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios, para garantizar una doble conformidad”*.

Cordialmente,



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ

Senador de la república
Coordinador ponente



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.

Senador de la República
Coordinador ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. 053 DE 2022 SENADO

“Por el cual se regula la impugnación de las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios, para garantizar una doble conformidad”

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA.

El presente proyecto de ley estatutaria es de iniciativa del Defensor del Pueblo, el Dr. Carlos Ernesto Camargo Assis, fue presentado ante la Secretaría General del Senado de la República el día 26 de julio de 2022. El Defensor en la exposición de motivos del Proyecto CON BASE SUS facultades contenidas en el numeral sexto del Artículo 282 de la Constitución Política de 1991, que permite:

“Artículo 282. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

(...)

6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

Así pues, el Defensor del Pueblo presentó a consideración del Congreso de la República 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”.

El día 12 de agosto de 2022 la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponente coordinador al H.S. Juan Carlos García Gómez y como ponentes a H.S. Humberto de la Calle Lombana, H.S. Fabio Amín Saleme, H.S. Roy Leonardo Barreras Montealegre, H.S. Paloma Valencia Laserna, H.S. Julián Gallo Cubillos, H.S. Rodolfo Hernández Suárez, H.S. David Luna Sánchez y H.S. Alfredo Deluque Zuleta.

Posteriormente, el día 27 de octubre de 2022 la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó al H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo como ponente coordinador para dar el primer debate del Proyecto de Ley No. 53 de 2022.

El Congreso de la República ha expedido normas que tratan sobre la doble

conformidad, el cual se entiende como un 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 en el artículo 3, que modifica el artículo 245 de la Constitución Política, la función de la Corte Suprema de Justicia resolver la solicitud de doble conformidad judicial.

Respecto de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el congreso expidió la Ley 2080 de 2021 que, en su Artículo 25, adicionó a la Ley 1437 de 2011 el artículo 149A, titulado “*Competencia del Consejo de Estado con garantía de doble conformidad*”. En la práctica este es un recurso de apelación que aplica cuando, en los procesos de repetición contra altos servidores públicos se profiere condena en única instancia. Misma situación ocurre en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los que se controvierta sanciones disciplinarias impuestas al Vicepresidente de la República o a los Congresistas.

En materia disciplinaria, el Congreso de la República expidió el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) que, en su artículo décimo segundo, dentro del principio del debido proceso, consagra el derecho de todo disciplinable a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente y establece un procedimiento interno para tal fin en la propia Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, esto no es una garantía de doble conformidad en sentido estricto, porque el objeto de esta garantía no es el fallo en sí mismo ni lo que dijo quien profirió la primera sanción, sino el proceso apreciado de manera integral (fáctica, normativa y probatoria), por una segunda autoridad competente para tramitarlo y decidirlo.

En materia de responsabilidad fiscal, la Corte Constitucional declaró inexecutable las normas que ordenaban la revisión automática de los fallos con responsabilidad fiscal, que era una forma de atender requerimientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado Colombiano, en materia de judicialidad y doble instancia en los procesos sancionatorios de origen administrativo.

En el proceso de pérdida de investidura de los miembros de las corporaciones públicas, la Ley 1881 de 2018 introdujo la apelación, pero no se refirió a la impugnación de la sanción para doble conformidad, que allí también puede ocurrir frente a una sanción impuesta por primera vez en segunda instancia.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

La presente ley tiene por objeto regular el derecho a impugnar la condena o la sanción impuesta 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.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El artículo primero (1) desarrolla el objeto del presente proyecto de ley, el cual pretende regular el derecho a impugnar toda clase de sanciones impuestas en procesos de única instancia o por primera vez, ya sea mediante sentencia judicial o fallo administrativo, exclusivamente en procesos sancionatorios.

El artículo segundo (2) desarrolla el ámbito de aplicación del proyecto, indicando que esta ley se aplicará en a 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 Comisión Nacional de Disciplina Judicial, 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. Además, indica el artículo que esta ley no será aplicable ni a la jurisdicción indígena ni a la jurisdicción de paz, tampoco será aplicable en los procesos de Justicia Transicional.

Este mismo artículo indica los supuestos fácticos susceptibles de aplicarse la impugnación especial para doble conformidad.

El artículo tercero (3) trata los principios y definiciones. Se indica que la sentencia o fallo podrá ser impugnada por el sujeto pasivo de la misma. Además, se explica cuales serán los temas objeto de revisión y se ordena respetar el principio de la no reforma en perjuicio del impugnante.

El artículo cuarto (4) define la competencia para resolver las impugnaciones. Se señala que las impugnaciones serán resueltas por los funcionarios de mayor jerarquía al que impuso la sanción, administrativa o penal, tal y como sucede con los recursos ya contemplados en nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, al tener en cuenta la posibilidad de que la condena o sanción sea impuesta por entidades sin superior jerárquico, se plantea que, para el caso penal, la doble conformidad sea resuelta por la propia Corte Suprema de Justicia y, en materia administrativa, se replique esta situación con el Consejo de Estado.

Por otro lado, en lo que respecta a los fallos con responsabilidad fiscal, prevé la posibilidad de que la impugnación sea resuelta por la Contraloría General de la República cuando no sea posible la creación de unas salas especiales conformadas por 3 funcionarios del mayor nivel al interior de la entidad que emitió el fallo. Cabe destacar que en el proyecto también se incluye la creación de esas ternas para los procesos sancionatorios adelantados por autoridades

administrativas con funciones jurisdiccionales.

El artículo quinto (5) indica el procedimiento pertinente para resolver la correspondiente impugnación.

El artículo sexto (6) trata de la interposición y sustentación. Se ordenan los requisitos que deben ser satisfechos a fin de interponer el recurso de impugnación para doble conformidad. Indica este artículo que de considerarse procedente el recurso, deberá contener la relación de los medios de prueba nuevos que se pretendan hacer valer, de acuerdo con las precisiones del artículo quinto. De igual forma, indica el artículo que la no sustentación de la impugnación especial implicará el rechazo del trámite.

El artículo sétimo (7) trata lo relacionado al recurso de "Queja", frente a la negación de la impugnación para doble conformidad y el rechazo a la interposición.

El artículo octavo (8) trata lo relacionado a la vigencia del cuerpo normativo.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA.

La médula del presente proyecto de Ley es el desarrollo y materialización del Principio del Debido Proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991 y entendido como un mandato de optimización que, por tal condición, ordena que se realice en la mayor medida de lo posible, de conformidad con las posibilidades fácticas y jurídicas.

"Constitución Política de 1991. Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

El objeto del proyecto pretende 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. Además, se debe asegurar la contradicción de los cargos y la condena o sanción que lo afectan, sobre todo cuando los recursos ordinarios y extraordinarios de nuestra legislación resultan insuficientes.

En la actualidad existen múltiples procesos sancionatorios distintos al propio proceso penal sobre los cuales las decisiones no pueden ser controvertidas en su integralidad para efectos de asegurar una doble decisión conforme, que respete las garantías propias del derecho de defensa, que también es predicable de ese tipo de procesos.

En consecuencia, la inclusión de la garantía de impugnación especial para doble conformidad surge de la necesidad de aplicar el principio de progresividad de los derechos humanos, y extender el derecho fundamental subjetivo a la doble conformidad a procesos sobre los cuales los ciudadanos pueden terminar enfrentados a decisiones sancionatorias, sobre las cuales no se puede ejercer el derecho de defensa de manera integral. Por lo tanto, estas personas no han asegurado la satisfacción de su derecho a una doble decisión conforme que debe ser presupuesto básico de las decisiones sancionatorias y/o condenatorias. Estos derechos no son exclusivos de quienes están ante un proceso penal sino, 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.

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

- 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.
- En los **procesos de doble instancia**, cuando al resolver la apelación se revoca la absolución y en su lugar se dicta, por primera vez, una condena o sanción. En este caso tampoco hay una segunda decisión conforme.
- En los **procesos penales**, cuando al resolver el recurso extraordinario de casación, se impone, por primera vez, una condena. Esta primera condena también se quedaría sin un doble conforme.

La impugnación de la sentencia condenatoria es un derecho fundamental de los condenados o sancionados. Es una manifestación del principio de contradicción y del derecho de defensa de los individuos que soportan la “*autoritas*” y el “*ius puniendi del estado*”, todo dentro concepto axiomático del debido proceso

constitucional.

Debe aclararse que no se trata de un recurso como la apelación o la casación. La impugnación de la condena para doble conformidad corresponde exclusivamente al sujeto condenado o sancionado y no recae sobre la decisión de primera instancia, ni sobre los defectos de la sentencia de segunda instancia. Su objeto es una amplia revisión del proceso en el que se impuso la condena para reafirmar o negar su corrección de manera que haga tránsito a cosa juzgada material.

El proyecto de ley contempla que la impugnación especial para doble conformidad pueda interponerse simultáneamente con el recurso extraordinario de casación, pero precisa que primero se debe resolver este último antes que desatar el procedimiento de la impugnación especial.

La justificación de esta previsión parte de dos puntos importantes. En primer lugar, desde una perspectiva pragmática, si bien el recurso de casación no es suficiente para revisar integralmente el proceso para garantizar la doble conformidad por su carácter limitado y caracterizado por su ritualidad procesal, es posible que en sede casación se revoque la condena impuesta en apelación y, por sustracción de materia, la impugnación especial quede sin objeto para adelantar su trámite.

En este sentido, se prefiere mantener el trámite que ordinariamente se establece en la actualidad a través de los recursos ordinarios y extraordinarios, sin que se haga necesario adelantar un proceso adicional con las implicaciones que ello genera. No obstante, sólo de mantenerse la condena en sede de casación, se habilita el trámite para la impugnación especial para doble conformidad y de esta manera se asegura el ejercicio de este derecho. Por otro lado, en segundo lugar, la doble conformidad debe versar sobre sentencias ejecutoriadas que ya tengan firmeza jurídica, razón por la cual debe fallarse primero el recurso extraordinario de casación para luego, de mantenerse la situación jurídica, si proceder al estudio de la impugnación especial.

No se considera adecuado que la Corte Suprema de Justicia se pronuncie en una decisión mixta que incluya aspectos relacionados con la admisión del recurso extraordinario de casación y lo referido a los argumentos propios de la doble conformidad, en atención a la divergencia de objetos y argumentos que cada una contiene. Por lo tanto, se considera adecuado resolver en primer lugar el recurso de casación y posteriormente el de la impugnación especial, por los argumentos enunciados.

No procede por causales preestablecidas y debe ser integral, es decir, debe ser una revisión de los aspectos fácticos, normativos, y probatorios, de tal manera que permita una segunda valoración de la responsabilidad y el sustento de la condena impuesta.

Es importante indicar que no debe limitarse la posibilidad excepcional de solicitud

y decreto de pruebas nuevas en atención al carácter renovador que tiene el recurso de impugnación especial, pero siempre bajo la observancia de los requisitos propios del sistema adversarial que debe respetar los principios de igualdad de armas, contradicción y confrontación, imparcialidad, entre otros.

Así mismo, la impugnación especial para doble conformidad no puede restringir la valoración de pruebas nuevas porque en caso contrario desvirtuaría su carácter renovador que incluya los aspectos probatorios, jurídicos, normativos y fácticos, y se convertiría en una mera nueva valoración de una sentencia como ocurre con el recurso de apelación. La impugnación especial tiene un carácter más amplio y busca que exista una decisión conforme por parte de dos funcionarios y que habilite un ejercicio adecuado e integral del derecho de defensa, en aquellos escenarios puntuales donde no se pudo realizar, como lo es el caso de los procesos de única instancia en las jurisdicciones que aplique, o en las condenas proferidas por primera vez en sede de apelación y/o casación.

Al respecto, citamos al profesor Mauricio Luna Visbal:

“El trámite de la doble conformidad requiere un amplio escenario probatorio, sin las limitaciones propias del recurso de apelación, del recurso extraordinario de casación, de la acción de tutela o de la acción de revisión.

El escenario probatorio debe ser amplio, porque la normativa no habla de conformidad parcial de manera tal que pueda inferirse alguna limitación en el ejercicio del derecho de defensa como puede ser el que no se permita la intervención del condenado o de su defensor; que no se puedan, excepcionalmente, presentar pruebas nuevas; que no se puedan, excepcionalmente, acreditar hechos nuevos o que no se puedan argumentar razones nuevas.

No tendría sentido que se establecieran limitaciones probatorias en el trámite del juzgamiento propio del principio de doble conformidad, porque si este principio produce un filtro, incluso, para una primera condena emitida por el más alto órgano jurisdiccional, como expresa el Convenio Europeo al formular la excepción mencionada, este filtro no resiste una disminución en su radio de protección. Todo lo contrario: si se trata de un filtro para una decisión producida por una alta autoridad, ya sea de única instancia, de primera instancia, de segunda instancia o de casación, ese filtro debe tener el poder suficiente para ejercitar un estudio completo y así, expresar en conciencia y en derecho, su conformidad o su inconformidad y rechazo a la decisión sometida a su consideración.”

Por eso se dice por algunos doctrinantes, que esta impugnación se parece más a un juicio extraordinario de revisión que a una apelación o a una casación. Estos últimos recursos, en la mayoría de los casos, constituyen formas de garantía de una segunda opinión conforme sobre la condena o sanción impuesta, pero no son

un juicio sobre la corrección integral del proceso en que se impuso.

La jurisprudencia de nuestras Cortes se ha ocupado de precisar la diferente naturaleza de la segunda instancia como principio general y la impugnación para doble conformidad como derecho subjetivo fundamental de los condenados.

Como se establece en la exposición de motivos, la impugnación especial pretende mantener un procedimiento sencillo que garantice celeridad, inmediatez y pronta y cumplida justicia. En este sentido, en el artículo quinto de la iniciativa se establece una cláusula remisoria que permita integrar aquellas reglamentaciones particulares propias de cada jurisdicción y que faciliten la aplicación de esta garantía fundamental. De esta manera, se logra un doble objetivo: estructurar la garantía del derecho fundamental subjetivo a la doble conformidad, pero manteniendo las estructuras procedimentales propias de cada jurisdicción respecto de materias que no se encuentran reguladas en el presente proyecto.

Se presenta un listado de las más importantes sentencias de constitucionalidad y unificación proferidas por la Corte constitucional sobre la materia:

1. C-019 de 1993.
2. C-142 de 1993.
3. C-395 de 1993.
4. C-017 de 1996.
5. C-280 de 1996.
6. C-382 de 1997.
7. C-411 de 1997.
8. C-040 de 2002.
9. C-998 de 2004.
10. C-046 de 2006.
11. C-047 de 2006.
12. C-474 de 2006.
13. C-509 de 2006.
14. C-934 DE 2006.
15. C-213 de 2007.
16. C-254 A de 2012.
17. C-718 de 2012.
18. C-782 de 2012.
19. C-792 DE 2014.
20. SU-215 de 2016.
21. SU-146 DE 2020.

V. MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA.

Las siguientes modificaciones que se hacen al articulado del Proyecto de Ley Estatutaria se realizan en aras de acoger las observaciones presentadas por la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Superior de Política Criminal.

El artículo segundo (2) del Proyecto de Ley agrega la Comisión Nacional de Disciplina Judicial toda vez que esta es la encargada de examinar y sancionar las faltas de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley. Por lo tanto, puede materializarse el supuesto de hecho que pretende protegerse con este Proyecto de Ley Estatutaria. Es decir, impugnar toda clase de sanciones impuestas en procesos de única instancia o por primera vez, ya sea mediante sentencia judicial o fallo administrativo.

En este mismo artículo segundo (2), que se refiere al ámbito de aplicación, se añaden tres incisos que precisan el alcance fáctico de la norma y los casos sobre los cuales puede aplicar. Así mismo, se precisa que la impugnación por doble conformidad en el caso de decisiones mixtas en sede casación y/o apelación, en las cuales confirman condenas de primera instancia y revocan absoluciones, en estos casos sólo procede la impugnación especial sobre este último supuesto, en el entendido que la condena dada en primera instancia ya fue objeto de la garantía de doble conformidad.

En el artículo tercero (3) del Proyecto se incluye un inciso donde se aclara que la interposición de la impugnación especial no afecta la reglamentación respecto de los términos de prescripción que se mantendrán de acuerdo a las reglamentaciones propias de cada jurisdicción

En el artículo cuarto (4) del Proyecto se elimina el inciso primero en el entendido que no existen procesos penales de única instancia ante juzgados municipales o del circuito. Además, se incluye un inciso encaminado a integrar los requisitos contenidos en la normatividad vigente relacionada con la doble conformidad como lo es el acto legislativo 01 de 2018, el acuerdo 29 de 2020 de la Corte Suprema de Justicia, y se vincula también la jurisprudencia que desarrolla los requisitos para el ejercicio de la doble conformidad al interior de los procesos tramitados ante la Corte Suprema de Justicia (Auto del 27 de febrero de 2019, Radicado 54215, Sentencia del 14 de noviembre de 2018, Radicado 48820, Auto del 3 de septiembre de 2020, Radicado 34017, Auto del 20 de enero de 2021, Radicado 55788).

En el artículo quinto (5) se adicionan dos incisos relacionados con el trámite sobre pruebas nuevas particularmente en la jurisdicción penal. Al respecto, es importante indicar que no debe limitarse la posibilidad excepcional de solicitud y decreto de pruebas nuevas en atención al carácter renovador que tiene el recurso de impugnación especial, pero siempre bajo la observancia de los requisitos propios del sistema adversarial que debe respetar los principios de igualdad de armas, contradicción y confrontación, imparcialidad, entre otros.

Así mismo, la impugnación especial para doble conformidad no puede restringir la valoración de pruebas nuevas porque en caso contrario desvirtuaría su carácter renovador que incluya los aspectos probatorios, jurídicos, normativos y fácticos, y se convertiría en una mera nueva valoración de una sentencia como ocurre con el

recurso de apelación. La impugnación especial tiene un carácter más amplio y busca que exista una decisión conforme por parte de dos funcionarios y que habilite un ejercicio adecuado e integral del derecho de defensa, en aquellos escenarios puntuales donde no se pudo realizar, como lo es el caso de los procesos de única instancia en las jurisdicciones que aplique, o en las condenas proferidas por primera vez en sede de apelación y/o casación.

En este mismo artículo, se aclara que no se permite el decreto de oficio dentro de la jurisdicción penal.

De igual forma, se incluye la expresión “*e intervinientes*” para efectos de asegurar que las víctimas en los procesos penales, el ministerio público, entre otros, puedan ser oídos en la audiencia que resuelva la impugnación especial. Esto en aras de garantizar la confrontación debida y que el juez que decide el recurso cuente con todos los elementos de juicio para tomar su decisión.

Adicionalmente, se precisa que no procederán recursos contra la decisión que resuelve de fondo la impugnación especial por doble conformidad para efectos de garantizar la seguridad jurídica y que los procesos no queden en una indefinición.

En el artículo sexto (6) se elimina el numeral tercero del artículo con el fin de que la presentación de nuevos medios de prueba sea considerada como un requisito indispensable en cada impugnación especial.

También, se agrega un inciso que refiere la posibilidad de solicitar nuevos medios de prueba que deberán ser contenidos en la sustentación del trámite.

Además, se modifica la consecuencia de la falta de sustentación de la impugnación y se declara el rechazo del trámite. Lo anterior para efectos de evitar la confusión con el archivo de las diligencias como acto unilateral de la Fiscalía General de la Nación en el marco de la investigación y la posibilidad de que se reabra el trámite a futuro, vulnerando la seguridad jurídica.

En el artículo séptimo (7) se modifica el artículo relacionado con el recurso de queja con el fin de respetar la reglamentación propia de cada jurisdicción en la materia, que se destina a asegurar que los rechazos infundados para la interposición de la impugnación especial puedan ser valorados por otro funcionario y de esta manera asegurar el derecho de defensa.

Por último, en el artículo octavo (8), se añade un inciso respecto de la vigencia de la norma para efectos de compaginar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, particularmente, en las sentencias SU-146 de 2020 de la Corte Constitucional y AP 2118-2020 con Radicación No. 34017 de la Corte Suprema de Justicia, que indican la importancia del 30 de enero de 2014, fecha de la sentencia de la CIDH frente al caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Texto original del Proyecto de Ley No. 053 de 2021 Senado.	Texto propuesto a Primer Debate en Comisión Primera Constitucional Permanente Senado
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>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.</p> <p>No se aplicará en las jurisdicciones indígena y de paz, ni en los procesos de Justicia Transicional.</p>	<p>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 Comisión Nacional de Disciplina Judicial, 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.</p> <p>No se aplicará en las jurisdicciones indígena y de paz, ni en los procesos de Justicia Transicional.</p>

	<p>La impugnación especial para doble conformidad aplicará en los siguientes supuestos fácticos:</p> <p>En aquellos procesos de única instancia en las jurisdicciones que corresponda.</p> <p>Cuando se dicte una condena o sanción, por primera vez, en sede de apelación o casación.</p> <p>Parágrafo: en este último supuesto, en caso de haberse procesado por distintos cargos y/o delitos y dictarse una decisión mixta en sede de apelación o casación que confirme la sanción o condena y revoque la absolución dictada en primera instancia, la impugnación especial para doble conformidad sólo procederá respecto de esta última.</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>La impugnación para doble conformidad de la condena penal o de la sanción administrativa regulada en esta ley es</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>La impugnación para doble conformidad de la condena penal o de la sanción administrativa regulada en esta ley es un</p>

<p>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.</p> <p>Se respetará el principio de la no reforma en perjuicio del impugnante.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>Se respetará el principio de la no reforma en perjuicio del impugnante.</p> <p>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.</p> <p>Los términos de prescripción se regularán de acuerdo a las disposiciones especiales que las reglamentan en cada jurisdicción</p>
<p>ARTÍCULO CUARTO. COMPETENCIA. La impugnación de la sentencia penal condenatoria proferida en juicios de única instancia en los juzgados municipales y del circuito será tramitada y resuelta por el Tribunal Superior de Distrito Judicial con jurisdicción en el lugar.</p> <p>La impugnación para doble conformidad de la sentencia penal proferida por un Tribunal Superior de Distrito Judicial, que en el marco del proceso impone una</p>	<p>ARTÍCULO CUARTO. COMPETENCIA. La impugnación de la sentencia penal condenatoria proferida en juicios de única instancia en los juzgados municipales y del circuito será tramitada y resuelta por el Tribunal Superior de Distrito Judicial con jurisdicción en el lugar.</p> <p>La impugnación para doble conformidad de la sentencia penal proferida por un Tribunal Superior de Distrito Judicial, que en el marco del proceso impone una</p>

condena por primera vez, será tramitada y resuelta por la Corte Suprema de Justicia.

Cuando en el marco del proceso, la primera condena se impone al resolver la casación, su impugnación será tramitada y resuelta por la propia Corte Suprema de Justicia.

En los procesos administrativos y contencioso administrativos de carácter sancionatorio, la doble conformidad se garantizará independientemente de la denominación que la ley o el reglamento den a la naturaleza de la acción correspondiente como resarcitoria, indemnizatoria, reparatoria, requisitoria, conminatoria o cualesquiera otra semejante.

La impugnación para doble conformidad de las sentencias sancionatorias proferidas en única instancia por los jueces administrativos serán tramitadas y resueltas por el Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar.

La impugnación para doble conformidad de la sentencia proferida al resolver un recurso de apelación que, en el marco del proceso, por primera vez impone una sanción dictada por los tribunales administrativos será tramitada y decidida por el Consejo de Estado.

La impugnación para doble conformidad de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado que al resolver asuntos de única instancia o desatar recursos de apelación imponen una sanción por primera vez en el marco del proceso, será tramitada y decidida por el propio Consejo de Estado.

condena por primera vez, será tramitada y resuelta por la Corte Suprema de Justicia.

Cuando en el marco del proceso, la primera condena se impone al resolver la casación, su impugnación será tramitada y resuelta por la propia Corte Suprema de Justicia.

En materia penal, para el desarrollo y trámite de los procesos adelantados ante la Corte Suprema de Justicia se deberá obrar de conformidad con el trámite previsto en el Acto Legislativo 01 de 2018, el Acuerdo 29 de 2020 y los criterios jurisprudenciales que los complementan.

En los procesos administrativos y contencioso administrativos de carácter sancionatorio, la doble conformidad se garantizará independientemente de la denominación que la ley o el reglamento den a la naturaleza de la acción correspondiente como resarcitoria, indemnizatoria, reparatoria, requisitoria, conminatoria o cualesquiera otra semejante.

La impugnación para doble conformidad de las sentencias sancionatorias proferidas en única instancia por los jueces administrativos serán tramitadas y resueltas por el Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar.

La impugnación para doble conformidad de la sentencia proferida al resolver un recurso de apelación que, en el marco del proceso, por primera vez impone una sanción dictada por los tribunales administrativos será tramitada y decidida por el Consejo de Estado.

La impugnación para doble conformidad de las sentencias proferidas en la Jurisdicción Penal Militar, que, en el marco del proceso, imponen por primera vez una condena, será tramitada y decidida por el Tribunal Superior Militar.

La impugnación para doble conformidad del fallo disciplinario proferido por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de un proceso de única instancia o al resolver la apelación, impone por primera vez una sanción será tramitada y decidida por el Procurador General de la Nación.

Si el primer fallo sancionatorio es proferido por el Procurador General de la Nación, la impugnación para doble conformidad será tramitada y decidida conforme a la regulación del Código General Disciplinario o las normas que lo sustituyan.

El fallo con responsabilidad fiscal proferido en proceso de única instancia o, por primera vez, al resolver la apelación podrá ser impugnado para doble conformidad.

El superior jerárquico o funcional de quien profirió la sanción será el competente para revisar integralmente la decisión.

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.

La impugnación para doble conformidad de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado que al resolver asuntos de única instancia o desatar recursos de apelación imponen una sanción por primera vez en el marco del proceso, será tramitada y decidida por el propio Consejo de Estado.

La impugnación para doble conformidad de las sentencias proferidas en la Jurisdicción Penal Militar, que, en el marco del proceso, imponen por primera vez una condena, será tramitada y decidida por el Tribunal Superior Militar.

La impugnación para doble conformidad del fallo disciplinario proferido por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de un proceso de única instancia o al resolver la apelación, impone por primera vez una sanción será tramitada y decidida por el Procurador General de la Nación.

Si el primer fallo sancionatorio es proferido por el Procurador General de la Nación, la impugnación para doble conformidad será tramitada y decidida conforme a la regulación del Código General Disciplinario o las normas que lo sustituyan.

El fallo con responsabilidad fiscal proferido en proceso de única instancia o, por primera vez, al resolver la apelación podrá ser impugnado para doble conformidad.

El superior jerárquico o funcional de quien profirió la sanción será el competente para revisar integralmente la decisión.

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

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 irrelevantes 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.

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.

Particularmente, respecto de la jurisdicción penal, no se decretarán pruebas de oficio. La solicitud y decreto de nuevas pruebas será excepcional y se realizará bajo la observancia del carácter adversarial del sistema procesal.

Las pruebas nuevas deberán ser solicitadas en la sustentación de la impugnación y será tratado a través de incidente. Solo serán decretadas cuando se acredite su pertinencia, conducencia, utilidad y se justifique suficientemente las razones por las cuales no se solicitaron y/o decretaron en el trámite de instancia. Este incidente se desarrollará conforme a las reglas y principios sobre solicitud y decreto de pruebas conforme al rito procesal por el que se tramite.

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

En lo no previsto en la presente ley, se

	<p>aplicarán las normas que regulan el trámite del recurso de apelación en cada jurisdicción.</p> <p>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.</p> <p>No se admitirán recursos contra la decisión que resuelve de fondo la impugnación especial por doble conformidad.</p>
<p>ARTÍCULO SEXTO. INTERPOSICIÓN Y SUSTENTACIÓN. La interposición del recurso de impugnación para doble conformidad deberá contener los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre, identificación y domicilio del recurrente. 2. Indicación precisa del proceso en el que se profirió la decisión impugnada y de quienes fueron parte en el mismo. 3. Medios de prueba nuevos, para aportar o solicitar, que se practicarán en la audiencia de decisión. 4. Fundamentos de hecho y de derecho para pedir la revisión integral del proceso. <p>La no sustentación de la impugnación implicará el archivo de las diligencias.</p>	<p>ARTÍCULO SEXTO. INTERPOSICIÓN Y SUSTENTACIÓN. La interposición del recurso de impugnación para doble conformidad deberá contener los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre, identificación y domicilio del recurrente. 2. Indicación precisa del proceso en el que se profirió la decisión impugnada y de quienes fueron parte en el mismo. 3. Medios de prueba nuevos, para aportar o solicitar, que se practicarán en la audiencia de decisión. 4. Fundamentos de hecho y de derecho para pedir la revisión integral del proceso. <p>Asimismo, de considerarlo procedente, deberá contener la relación de los medios de pruebas nuevos que se pretendan hacer valer, de acuerdo con las precisiones del artículo quinto.</p>

	<p>La no sustentación de la impugnación implicará el archivo de las diligencias.</p> <p>La no sustentación de la impugnación especial implicará el rechazo del trámite.</p>
<p>ARTÍCULO SÉPTIMO. QUEJA. La negación de la impugnación para doble conformidad y el rechazo a la interposición, tendrán recurso de queja ante el superior jerárquico de quien la profirió y, si no hay superior jerárquico, ante el Tribunal Superior o Administrativo correspondiente.</p>	<p>ARTÍCULO SÉPTIMO. QUEJA. La negación de la impugnación para doble conformidad y el rechazo a la interposición, tendrán recurso de queja ante el superior jerárquico de quien la profirió y, si no hay superior jerárquico, ante el Tribunal Superior o Administrativo correspondiente.</p> <p>La negación de la impugnación para doble conformidad y el rechazo a la interposición, tendrán recurso de queja de acuerdo con la normatividad propia de cada jurisdicción.</p>
<p>ARTÍCULO OCTAVO. VIGENCIA. Esta ley rige desde su promulgación y deroga las que le sean contrarias.</p> <p>Los procesos de impugnación para doble conformidad en curso, se seguirán tramitando conforme a las regulaciones legales y reglamentarias bajo las que se iniciaron hasta su culminación.</p>	<p>ARTÍCULO OCTAVO. VIGENCIA. Esta ley rige desde su promulgación y deroga las que le sean contrarias.</p> <p>En materia penal la garantía de doble conformidad debe aplicarse a personas que resultaron condenadas sin posibilidad de ejercicio de la doble conformidad, desde el 30 de enero de 2014.</p> <p>Los procesos de impugnación para doble conformidad en curso, se seguirán tramitando conforme a las regulaciones legales y reglamentarias bajo las que se iniciaron hasta su culminación.</p>

VII. AUDIENCIA PÚBLICA.

El día 19 de septiembre de 2022, se adelantó una Audiencia Pública de cara al presente Proyecto de Ley Estatutaria No. 053 de 2021 Senado “*Por la cual se*

regula la impugnación de las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios, para garantizar una doble conformidad, en la Comisión Primera Constitucional Permanente, con la participación del Defensor del Pueblo, Dr. Carlos Ernesto Camargo Assis; Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales (Procuraduría General de la Nación) Dr. Juan Sebastián Vega; Contraloría General de la República (Jefe Oficina Jurídica), Dr. Javier Tobo; Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Magistrada Dra. Magda Victoria Acosta. Con las siguientes observaciones:

- El derecho a impugnar una sentencia condenatoria es una garantía procesal.
- La doble conformidad es una garantía al debido proceso.
- El principio de doble conformidad no está penalmente establecido en el país.
- Desarrolla obligaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-.
- Las normas internacionales hablan de esta garantía en materia penal, no en otro tipo de procesos, por lo que la PGN valora positivamente que este derecho se quiera extender a otras formas del ius puniendi.
- El proyecto de ley es expansivo por cuanto abarca otra clase de juicios, como el de responsabilidad fiscal que es de naturaleza resarcitoria, no penal ni disciplinaria. Por esta razón sugieren darle también carácter expansivo a la figura hacia el derecho civil y laboral, por ejemplo.

VIII. FUNDAMENTO JURÍDICO.

CONSTITUCIONAL:

“Artículo 114. Constitución Política de 1991. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes...”

“Artículo 150. Constitución Política de 1991. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones (...).”*

“Artículo 282. Constitución Política de 1991.. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

6. (...) *Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia (...)*”.

LEGAL:

Ley 3 de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 2. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.”

Ley 5 de 1992 “por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Artículo 6. Clases de funciones del Congreso. *El Congreso de la República cumple:*

2. (...) *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*

Artículo 140. Iniciativa legislativa. *Pueden presentar proyectos de ley:*

11. (...) *El Defensor del Pueblo.*

IX. CONFLICTO DE INTERESES.

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones:

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Senadores, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

X. PROPOSICIÓN.

De conformidad con las consideraciones antes expuestas, proponemos respetuosamente a la Comisión Primera Permanente del Honorable Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 053 de 2021 Senado "Por la cual se regula la impugnación de las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios, para garantizar una doble conformidad", conforme con el texto propuesto en el pliego de modificaciones.

De los Honorables Congresistas,



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Senador de la República
Ponente (Coordinador)



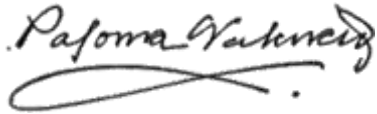
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.
Senador de la República
Ponente (Coordinador)



FABIO AMÍN SALEME
Senador de la República
Ponente



ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Senador de la República
Ponente

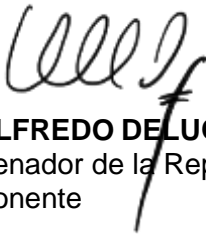


PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República
Ponente

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Ponente

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Senador de la República
Ponente

DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República
Ponente



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente

XI. TEXTO PROPUESTO A PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

Proyecto de Ley Estatutaria No. 053 de 2022 Senado

“Por la cual se regula la impugnación de las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios, para garantizar una doble conformidad”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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 Comisión Nacional de Disciplina Judicial, 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.

La impugnación especial para doble conformidad aplicará en los siguientes supuestos fácticos:

En aquellos procesos de única instancia en las jurisdicciones que corresponda.

Cuando se dicte una condena o sanción, por primera vez, en sede de apelación o casación.

Parágrafo: en este último supuesto, en caso de haberse procesado por distintos cargos y/o delitos y dictarse una decisión mixta en sede de apelación o casación que confirme la sanción o condena y revoque la absolución dictada en primera instancia, la impugnación especial para doble conformidad solo procederá respecto de esta última.

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.

Los términos de prescripción se regularán de acuerdo a las disposiciones especiales que las reglamentan en cada jurisdicción.

ARTÍCULO CUARTO. COMPETENCIA. La impugnación para doble conformidad de la sentencia penal proferida por un Tribunal Superior de Distrito Judicial, que en el marco del proceso impone una condena por primera vez, será tramitada y resuelta por la Corte Suprema de Justicia.

Cuando en el marco del proceso, la primera condena se impone al resolver la casación, su impugnación será tramitada y resuelta por la propia Corte Suprema de Justicia.

En materia penal, para el desarrollo y trámite de los procesos adelantados ante la Corte Suprema de Justicia se deberá obrar de conformidad con el trámite previsto en el Acto Legislativo 01 de 2018, el Acuerdo 29 de 2020 y los criterios jurisprudenciales que los complementan.

En los procesos administrativos y contencioso administrativos de carácter

sancionatorio, la doble conformidad se garantizará independientemente de la denominación que la ley o el reglamento den a la naturaleza de la acción correspondiente como resarcitoria, indemnizatoria, reparatoria, requisitoria, conminatoria o cuales quiera otra semejante.

La impugnación para doble conformidad de las sentencias sancionatorias proferidas en única instancia por los jueces administrativos serán tramitadas y resueltas por el Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar.

La impugnación para doble conformidad de la sentencia proferida al resolver un recurso de apelación que, en el marco del proceso, por primera vez impone una sanción dictada por los tribunales administrativos será tramitada y decidida por el Consejo de Estado.

La impugnación para doble conformidad de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado que al resolver asuntos de única instancia o desatar recursos de apelación imponen una sanción por primera vez en el marco del proceso, será tramitada y decidida por el propio Consejo de Estado.

La impugnación para doble conformidad de las sentencias proferidas en la Jurisdicción Penal Militar, que, en el marco del proceso, imponen por primera vez una condena, será tramitada y decidida por el Tribunal Superior Militar.

La impugnación para doble conformidad del fallo disciplinario proferido por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de un proceso de única instancia o al resolver la apelación, impone por primera vez una sanción será tramitada y decidida por el Procurador General de la Nación.

Si el primer fallo sancionatorio es proferido por el Procurador General de la Nación, la impugnación para doble conformidad será tramitada y decidida conforme a la regulación del Código General Disciplinario o las normas que lo sustituyan.

El fallo con responsabilidad fiscal proferido en proceso de única instancia o, por primera vez, al resolver la apelación podrá ser impugnado para doble conformidad.

El superior jerárquico o funcional de quien profirió la sanción será el competente para revisar integralmente la decisión.

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.

Particularmente, respecto de la jurisdicción penal, no se decretarán pruebas de oficio. La solicitud y decreto de nuevas pruebas será excepcional y se realizará bajo la observancia del carácter adversarial del sistema procesal.

Las pruebas nuevas deberán ser solicitadas en la sustentación de la impugnación y será tratado a través de incidente. Solo serán decretadas cuando se acredite su pertinencia, conducencia, utilidad y se justifique suficientemente las razones por las cuales no se solicitaron y/o decretaron en el trámite de instancia. Este incidente se desarrollará conforme a las reglas y principios sobre solicitud y decreto de pruebas conforme al rito procesal por el que se tramite.

Se oirán las alegaciones de fondo de parte del procesado o su apoderado y de los demás sujetos procesales e intervinientes, 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.

No se admitirán recursos contra la decisión que resuelve de fondo la impugnación especial por doble conformidad.

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.
2. Indicación precisa del proceso en el que se profirió la decisión impugnada y de quienes fueron parte en el mismo.
3. Fundamentos de hecho y de derecho para pedir la revisión integral del proceso.

Asimismo, de considerarlo procedente, deberá contener la relación de los medios de pruebas nuevos que se pretendan hacer valer, de acuerdo con las precisiones del artículo quinto.

La no sustentación de la impugnación especial implicará el rechazo del trámite.

ARTÍCULO SÉPTIMO. QUEJA. La negación de la impugnación para doble conformidad y el rechazo a la interposición, tendrán recurso de queja de acuerdo con la normatividad propia de cada jurisdicción.

ARTÍCULO OCTAVO. VIGENCIA. Esta ley rige desde su promulgación y deroga las que le sean contrarias.

En materia penal la garantía de doble conformidad debe aplicarse a personas que resultaron condenadas sin posibilidad de ejercicio de la doble conformidad, desde el 30 de enero de 2014.

Los procesos de impugnación para doble conformidad en curso, se seguirán tramitando conforme a las regulaciones bajo las que se iniciaron hasta su culminación.

De los Honorables Senadores,



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Senador de la República
Ponente (Coordinador)



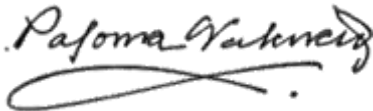
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.
Senador de la República
Ponente (Coordinador)



FABIO AMÍN SALEME
Senador de la República
Ponente



ROY BARRERAS MONTEALEGRE
Senador de la República
Ponente



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República
Ponente

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Ponente

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Senador de la República
Ponente

DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República
Ponente



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la
República Ponente