

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de Ley No. 304 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones”

Proyecto de Ley No. 304 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones”	
Autor	H.R. Juan David Vélez
Fecha de Presentación	3 de agosto de 2020
Estado	Publicada ponencia para primer debate
Referencia	Concepto No 06.2021

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 06 de octubre de 2020, discutió el Proyecto de Ley No. 304 de 2020 “Por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones” teniendo como base para el análisis el texto del proyecto que se encuentra publicado en la página web de la Cámara de Representantes.

1. Contenido del Proyecto de Ley y sus antecedentes:

El proyecto en estudio consta de siete (7) artículos incluido el de su vigencia:

ARTÍCULO	CONTENIDO
Artículo 1°	<p><i>Objeto.</i> La presente ley 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 29,31,93 y 94 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 condenatoria de única instancia, incluidos los aforados juzgados por la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>Parágrafo 1°. 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>
Artículo 2°	Adiciónese un parágrafo al artículo 15 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

	<p>Parágrafo 3°. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Descongestión que resolverá la impugnación de sentencias condenatorias garantizando el derecho fundamental de doble instancia y doble conformidad; 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.</p>
<p>Artículo 3°</p>	<p>Adiciónese un parágrafo al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 2°. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Descongestión integrada por tres (3) magistrados.</p> <p>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, advirtiendo que los magistrados que decidan el mecanismo de impugnación de la sentencia condenatoria no deben haber intervenido de manera previa en el proceso, 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 Corte Suprema de Justicia.</p>
<p>Artículo 4°</p>	<p>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>

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 número 01 de 2018. Parágrafo primero: La Corte Suprema de Justicia para conocer de la garantía fundamental de doble conformidad judicial, designará conjueces de la lista de esta corporación, según las reglas de reparto establecidas y atendiendo a los principios de juez natural, independencia, imparcialidad y <i>advirtiéndole que los magistrados que decidan el mecanismo de impugnación de la sentencia condenatoria no deben haber intervenido de manera previa en el proceso.</i>
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°	<i>Vigencia.</i> 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.

La justificación del Proyecto puede extraerse de la exposición de motivos que consigna:

“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 por lo 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.

A nivel constitucional, el artículo 29 de la Carta Política consagró el debido proceso como un derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria en materia penal, el cual no puede ser desconocido; así mismo, el artículo 31 estableció que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

En cuanto a las obligaciones internacionales, La Corte Constitucional ha analizado y delimitado el alcance de la figura del Bloque de constitucionalidad, teniendo como fundamento principal el artículo 93 del Ordenamiento Superior. Por virtud de su aplicación, la Constitución no se limita a aquellos contenidos que se adscriben en su propio texto, sino que incorpora otros mandatos, que robustecen la carta de principios y derechos. La procedencia de esta expansión, sin embargo, exige cautela, dado que tiene implicaciones sustanciales en el sistema de fuentes del ordenamiento y, por supuesto, en la definición de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos a cargo, inicialmente del Estado.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos, establece en su artículo 8, numeral 2, literal H, que toda persona inculpada de un delito tendrá “derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior”, ratificándose el deber supralegal de

conceder a los condenados la posibilidad de que una primera decisión desfavorable siempre sea revisada por un órgano distinto. Obligación que también se encuentra contenida en el artículo 14, numeral 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1996 que prescribe que “Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior”.

Tanto la Convención como el Pacto son instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia, por lo que se debe entender que sus disposiciones se entienden incorporadas a la Constitución y siempre habrá que adoptar una decisión que garantice el cumplimiento del derecho aun cuando ello implique aplicar directamente la Carta Política.

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.

(...) Esta modificación tiene intrínseco el principio universal de retroactividad penal por favorabilidad y en este sentido, la Carta Política, en su artículo 29 consagra que: “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. (...)”

De acuerdo con lo anterior, nuestra Carta y las leyes penales consagran de manera expresa el principio de favorabilidad, resaltando el carácter imperativo de dicho postulado; razón por la cual, en presencia de tránsito de leyes o coexistencia de estas que regulan el mismo supuesto fáctico de diferente forma, se debe optar por la que favorezca al procesado, es decir la ley penal favorable es retroactiva y no hay retroactividad de la ley desfavorable al sindicado.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y en cumplimiento de la orden emitida por el máximo órgano de interpretación de la Carta Política, la Corte

Constitucional, en observancia de la línea jurisprudencial iniciada en la sentencia C - 792 del 2014 y ratificada en la reciente Sentencia de Unificación SU – 146 de 2020, manifestó la necesidad de definir la forma que garantice el derecho de impugnación de la sentencia condenatoria de primera instancia.

En este sentido, el fallo de la Corte Constitucional SU - 217 del 2019, señaló que no correspondía a esa colegiatura definir los límites y alcances de la regulación del derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria, y que era labor del Congreso hacerlo en desarrollo de la libertad de configuración que emana de la misma constitución. Dijo así la Corte: “La Corte no se refirió a los destinatarios de dicha regulación, ni a aspectos relacionados con la prescripción de la acción penal, ni la cosa juzgada de las sentencias que no hayan sido objeto de impugnación, en tanto se trata de elementos de la regulación que corresponde adoptar al Congreso de la República dentro del marco de la Constitución”.

Así mismo reitera que “El derecho de impugnación de la sentencia condenatoria se encuentra reconocida constitucionalmente desde la expedición misma de la Carta Política, en 1991. El artículo 2 de la Constitución Política reconoció el derecho fundamental al debido proceso, y entre las garantías que lo conforman, preciso que quien sea sindicado tiene derecho a impugnar la sentencia condenatoria”

Y establece de manera clara que:

“El legislador tiene el deber constitucional de diseñar e implementar un recurso que materialice el derecho a controvertir los primeros fallos condenatorios que se dictan en un juicio penal, el cual debe otorgar amplias potestades al juez de revisión para analizar y evaluar las cuestiones fácticas, probatorias y normativas que inciden en el contenido de la decisión judicial objeto del recurso.”

Por lo tanto, no se puede dar un trato diferenciado a los condenados penales, ya que en materia criminal prevalece el principio general de la favorabilidad, así provenga de una ley posterior; razón por la cual, es indispensable que las garantías que aquí se conciben se retrotraigan hasta el 04 de julio de 1991, momento en el que empezó a regir la actual Constitución y se generó el vacío reprochado por la Corte Constitucional.”

Se transcribieron los aspectos más relevantes, para demostrar que los autores justifican el proyecto en la necesidad de reglamentar integralmente la impugnación especial – doble conformidad, contenida en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado, en la Constitución Política de 1991 y en las sentencias de la Corte Constitucional.

2. Observaciones en el marco constitucional y legal:

El párrafo 2° del artículo 3° del Proyecto al describir las funciones que desempeñaría la nueva Sala de Descongestión, menciona:

“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”

Aspecto de la reglamentación, que está cambiando las normas de competencia para el conocimiento de la doble conformidad y la doble instancia de los aforados constitucionales, que fueran establecidas por el Acto Legislativo 01 de 2018 entre ellas la incorporada al numeral 7° del artículo 235 de la Constitución Política, que establece:

“7. Resolver, a través de una Sala integrada por tres Magistrados de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y que no hayan participado en la decisión, conforme lo determine la ley, la solicitud de doble conformidad judicial de la primera condena de la sentencia proferida por los restantes Magistrados de dicha Sala en los asuntos a que se refieren los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 del presente artículo, o de los fallos que en esas condiciones profieran los Tribunales Superiores o Militares.”

Modificaciones que naturalmente no pueden realizarse a través de una ley ordinaria y que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, ya reglamentó mediante Acuerdo No. 29 de 2020, que dice:

“ Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. Mediante el presente Acuerdo se establece el mecanismo aplicable para la conformación de salas de decisión en asuntos en que puede activarse la garantía fundamental a la doble conformidad, con ocasión del proferimiento -por primera vez- de una sentencia condenatoria por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia, así como en sede de casación cuando el recurso extraordinario se interpone contra sentencias dictadas por los tribunales superiores de distrito judicial, por medio de las cuales se confirma la absolución dictada en primera instancia.

Artículo 2°. Conformación de las salas de decisión. En las circunstancias descritas en el art. 1° de este Acuerdo, al margen del sentido del proyecto presentado por el magistrado Acuerdo N° 29, 23 de septiembre de 2020 pág. 7 7 sustanciador, éste ha de convocar a los cinco magistrados que le siguen en orden alfabético, a fin de conformar sala (de seis integrantes) para discutir la ponencia y dictar la sentencia. Para la resolución de la impugnación especial, en caso de que se active el mecanismo, los tres magistrados restantes integrarán la sala respectiva.”

De la misma manera, el párrafo transcrito también desconoce que la doble conformidad es un mecanismo especial de impugnación, que permite la revisión integral de la primera sentencia condenatoria y por tanto no puede equipararse al recurso de apelación.

3. Análisis de técnica legislativa:

El párrafo 1° del artículo 4° del Proyecto frente al tema de la retroactividad de la doble conformidad, establece:

“Párrafo 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)...”

Sin embargo, en la exposición de motivos se concluye:

“Por lo tanto, no se puede dar un trato diferenciado a los condenados penales, ya que en materia criminal prevalece el principio general de la favorabilidad, así provenga de una ley posterior; razón por la cual, es indispensable que las garantías que aquí se conciben se retrotraigan hasta el 04 de julio de 1991, momento en el que empezó a regir la actual Constitución y se generó el vacío reprochado por la Corte Constitucional.”

Como puede verse, no resulta coherente que en la exposición de motivos se consigne una fecha para la aplicación retroactiva de la doble conformidad y en el proyecto en estudio otra.

El mencionado párrafo 2° del artículo 3° del proyecto al describir las funciones que desempeñaría la Sala de Descongestión, enumera: *“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...”*, redacción similar a la utilizada por el Acto Legislativo 01 de 2018 al momento de crear las Salas Especiales al interior de la Corte Suprema de Justicia, pero en el caso en estudio olvidaron excluir las funciones electorales.

4. Observaciones en materia de Política Criminal:

El Proyecto pretende reglamentar la aplicación de la doble conformidad en los términos ordenados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-792 de 2014, sin embargo, tan solo se limita a crear una Sala de Descongestión transitoria al interior de la Corte Suprema de Justicia, sin pronunciarse sobre las dificultades más importantes, para la implementación del mecanismo especial de impugnación, que fueron tratadas por nuestro máximo tribunal de la justicia ordinaria, en providencia AP1263-2019, radicación 54215 del 3 de abril 2019, cuando manifestó:

“(i) Se mantiene incólume el derecho de las partes e intervinientes a interponer el recurso extraordinario de casación, en los términos y con los presupuestos establecidos en la ley y desarrollados por la jurisprudencia.

(ii) Sin embargo, el procesado condenado por primera vez en segunda instancia por los tribunales superiores, tendrá derecho a impugnar el fallo, ya sea directamente o por conducto de apoderado, cuya resolución corresponde a la Sala de Casación Penal.

(iii) La sustentación de esa impugnación estará desprovista de la técnica asociada al recurso de casación, aunque seguirá la lógica propia del recurso de apelación. Por ende, las razones del disenso constituyen el límite de la Corte para resolver.

(iv) El tribunal, bajo esos presupuestos, advertirá en el fallo, que, frente a la decisión que contenga la primera condena, cabe la impugnación especial para el procesado y/o su defensor, mientras que las demás partes e intervinientes tienen la posibilidad de interponer recurso de casación.

(v) Los términos procesales de la casación rigen los de la impugnación especial. De manera que el plazo para promover y sustentar la impugnación especial será el mismo que prevé el Código de Procedimiento Penal, según la ley que haya regido el proceso -600 de 2000 o 906 de 2004-, para el recurso de casación.

(vi) Si el procesado condenado por primera vez, o su defensor, proponen impugnación especial, el tribunal, respecto de ella, correrá el traslado a los no recurrentes para que se pronuncien, conforme ocurre cuando se interpone el recurso de apelación contra sentencias, según los artículos 194 y 179 de las leyes 600 y 906, respectivamente. Luego de lo cual, remitirá el expediente a la Sala de Casación Penal.

(vii) Si además de la impugnación especial promovida por el acusado o su defensor, otro sujeto procesal o interviniente promovió casación, esta Sala procederá, primero, a calificar la demanda de casación.

(viii) Si se inadmite la demanda y -tratándose de procesos seguidos por el estatuto adjetivo penal de 2004- el mecanismo de insistencia no se promovió o no prosperó, la Sala procederá a resolver, en sentencia, la impugnación especial.

(ix) Si la demanda se admite, la Sala, luego de realizada la audiencia de sustentación o de recibido el concepto de la Procuraduría -según sea Ley 906 o Ley 600-, procederá a resolver el recurso extraordinario y, en la misma sentencia, la impugnación especial.

(x) Puntualmente, contra la decisión que resuelve la impugnación especial no procede casación.”

(ix) Si la demanda se admite, la Sala, luego de realizada la audiencia de sustentación o de recibido el concepto de la Procuraduría -según sea Ley

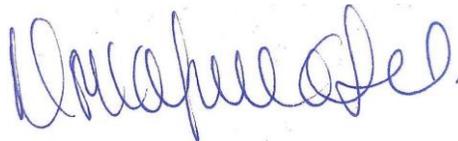
906 o Ley 600-, procederá a resolver el recurso extraordinario y, en la misma sentencia, la impugnación especial.”

Así las cosas, la reglamentación que se expida debería contener como mínimo: los términos de interposición, sustentación y traslado; la relación con el recurso extraordinario de casación; el principio de limitación y la prescripción de la acción penal.

5. Conclusión:

Después del análisis efectuado al Proyecto de Ley No. 304 de 2020 “*Por medio de la cual se garantiza el derecho fundamental a la doble conformidad y se dictan otras disposiciones*” se concluye la inconveniencia de la propuesta, y por tanto el concepto es **DESFAVORABLE** de acuerdo con las razones que se expusieron en precedencia.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



MÓNICA FRANCO ONOFRE
Directora (e) de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Olbar Andrade Rincón - Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria, Secretaría Técnica del CSPC
Revisó: Mónica Franco Onofre, Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal