



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1310

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2025.

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

**Asunto:** Radicación del proyecto de ley, por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.

Reciba un cordial saludo, doctor Lacouture,

De manera atenta, en nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el proyecto de ley, por medio del cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones.

Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5ª de 1992, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo correspondiente.

De los honorables Congresistas,

IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Político MIRA

ANA PAOLA ASUAJE GARCÍA  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto dignificar el servicio voluntario de los líderes comunales, estableciendo mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de su derecho a la seguridad social en salud, así como otorgar seguros, auxilios y beneficios en favor de los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal, conforme a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021, o en las normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

**Artículo 2º. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal.** Cuando un dignatario de los Organismos de Acción Comunal no cuente con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Organismo

de Acción Comunal, a través de uno de los miembros de su junta directiva, informará a la Secretaría de Salud del respectivo ente territorial para que se inicie u oriente el trámite de afiliación en el régimen que corresponda, en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, conforme a los requisitos establecidos.

**Artículo 3°. *Solicitud de caracterización.*** En caso de que un dignatario no se encuentre registrado en el Sisbén o en el sistema que haga sus veces, el dignatario del Organismo de Acción Comunal podrá solicitar a la Alcaldía Municipal o Distrital la realización del proceso de caracterización. Este proceso deberá adelantarse en un plazo máximo de treinta días (30) calendario, contados a partir de la radicación de la solicitud.

**Artículo 4°. *Beneficios para dignatarios de los Organismos de Acción Comunal.*** Adiciónese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021:

**g. Seguro exequial.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, deberá establecer auxilios exequiales para dar cobertura en caso de fallecimiento de un dignatario por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales.

**h. Seguro de vida.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad.

**i. Seguro por invalidez.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.

**j. Derecho de protección especial.** El Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, en coordinación con las entidades territoriales, establecerán las rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para atender las amenazas y riesgos contra la vida e integridad de los dignatarios comunales y sus bienes, en razón de su labor.

**k. Auxilio de subsistencia económica.** El Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales dispondrán en sus presupuestos recursos para otorgar un auxilio económico de subsistencia a los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A y B del Sisbén IV o el sistema que haga sus veces.

**Parágrafo:** Los beneficios previstos en este artículo estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. El Ministerio del Interior generará

líneas de inversión cada año en el Banco de proyectos comunales que coadyuven a tal fin. Las entidades territoriales podrán realizar convenios de cofinanciación para su implementación.

**Artículo 5°. *Comisión de Seguimiento.*** Créase la Comisión de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la presente ley, la cual rendirá un informe de carácter semestral en el que se detallen los avances en la aplicación de lo aquí dispuesto. La Comisión de Seguimiento estará conformada por (3) tres Senadores y (3) tres Representantes a la Cámara integrantes de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.

**Artículo 6°. *Reglamentación.*** El Gobierno nacional en coordinación con las entidades competentes, reglamentará la presente ley en lo relacionado con los requisitos, procedimientos, criterios y mecanismos de acceso a los seguros, auxilios y beneficios económicos establecidos, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

La reglamentación deberá garantizar criterios de equidad territorial, participación de las organizaciones comunales en su formulación, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódica para asegurar su efectiva implementación.

**Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,  
Cordialmente,

  
IRMA LUZ HERRERA RODRIGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Político MIRA

  
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

  
MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

  
CARLOS EDUARDO GUEVARA  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. Objeto

El presente proyecto de ley tiene como finalidad establecer un régimen de seguros, auxilios y beneficios económicos destinados a los dignatarios miembros de las Juntas de Acción Comunal, en reconocimiento a la labor social y comunitaria que prestan de manera voluntaria en todo el territorio nacional.

En desarrollo de este objetivo, se contemplan medidas como seguros exequiales, seguros de vida

e invalidez, auxilios de subsistencia económica, mecanismos de protección especial frente a riesgos y amenazas derivados de su labor, y la creación de una Comisión de Seguimiento que permita evaluar periódicamente el cumplimiento de las disposiciones aquí contenidas. Estas medidas se fundamentan en lo establecido en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021, y buscan fortalecer el respaldo institucional que dignifique la función comunal, reduzca su vulnerabilidad social y económica, y fortalezca el tejido organizativo de base comunitaria.

## 2. Justificación del proyecto

La Acción Comunal se institucionaliza en Colombia mediante la Ley 19 de 1958; sin embargo, sus orígenes se remontan a las prácticas indígenas y comunitarias de ayuda mutua entre las cuales se destacan la minga, el convite o la mano vuelta con las cuales se generaban acciones para beneficio común en los espacios públicos, e incluso en prácticas de vida familiar como la construcción de viviendas. Estas prácticas se encuentran con los procesos que desde el Estado se promueven a nivel internacional las Naciones Unidas para la atención de los conflictos y necesidades que hay en la posguerra, que se denominó “Alianza para el Progreso” que como mayor objetivo estaba en contrarrestar el influjo que podía tener en la comunidad revolución cubana.

La recomendación de crear las juntas de acción comunal fue resultado de la misión Leuret en 1952, y hacia 1955 el sociólogo Orlando Fals promueve la creación de las primeras juntas en el país. La primera junta en constituirse es la JAC de la vereda Saucito del municipio de Chocontá, con el propósito de construir la escuela de la vereda. Este ejercicio, rompió con la tradicional desconfianza que caracterizaba las relaciones veredales, e instituyó la cooperación como la base para el desarrollo comunitario (Fals, 1961). Así mismo, la comunidad denominó a su experiencia “Junta de Vecinos de Saucio”, que se considera la primera organización comunal en la historia del país, y en Bogotá se creó la junta en Tunjuelito.

Tiempo después fueron institucionalizadas mediante la Ley 19 de 1958, cuyo artículo 22 contempla: “*Los concejos municipales, las asambleas departamentales y el Gobierno nacional podrán encomendar a las juntas de acción comunal integradas por vecinos de cada distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos concejos, y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos*”.

Luego de la mencionada ley, se han generado al respecto cerca de 70 normas entre leyes, decretos, resoluciones y reglamentos.

De esta manera, es evidente cómo desde su nacimiento, las Juntas de Acción comunal han estado acompañadas del Estado para su formación y fortalecimiento, tal como lo señala el Decreto número 239 de 1959, en donde se le asignó al Departamento

Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos (hoy Departamento Nacional de Planeación) la promoción de la cooperación comunal.

De la lectura histórica de las juntas de acción comunal, no cabe duda de que han sido elemento fundamental del desarrollo de las comunidades, en todos los ámbitos (educación, legalización asentamientos ilegales, servicios públicos domiciliarios, medioambiente, etc.). Las JAC pueden ser constituidas en todos los niveles locales, incluyendo conjuntos residenciales, barrios, divisiones urbanas, caseríos, veredas y ciudades, a partir de un número mínimo de afiliados que residan en el territorio correspondiente. La organización comunal en el país cuenta con cerca de 63.833 organizaciones comunales, conformada aproximadamente 6.498.321 afiliados a nivel nacional para el año 2018, según datos del Conpes 39553, es decir, que más del 13% de la población colombiana se ha vinculado de manera voluntaria a una organización de estas características.

Hoy nos rige la materia la Ley 2166 de 2021, cuyo objeto es promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización de la Acción Comunal; además, busca establecer un marco jurídico para las relaciones con el Estado y los particulares y buscar establecer los lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de acción comunal. Respecto de la política pública, se encuentra en proceso de construcción por el Ministerio del Interior; sin embargo, se observa que su construcción en algunos departamentos, municipios y distritos. Bogotá es un ejemplo de ello, pues implementó su política en el año 2021.

La Ley 2166 define en su título segundo, capítulo I los Organismos de Acción Comunal. Entre ellos, en el artículo 5° define la acción comunal en los siguientes términos: “*(...) la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los derechos humanos, la comunidad, el medioambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa*”.

De su definición se puede extraer la importancia que tiene esta organización social y podemos evidenciar y declarar sin lugar a equívocos que quienes asumen la responsabilidad de liderar estas organizaciones disponen de todo su tiempo y empeño por construir valores y desarrollo. A su vez, en sus artículos 6° y 7°, define los Organismos de Acción Comunal, así:

**“Artículo 6°. Clasificación de los organismos de acción comunal.** *Los organismos de acción comunal son de primero, segundo, tercero y cuarto grado, los cuales se darán sus propios estatutos y reglamentos según las definiciones, principios, fundamentos y objetivos consagrados en esta ley y las normas que le sucedan y reglamenten*”.

**“Artículo 7°. Organismos de la Acción Comunal.**

a) *Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa;*

b) *La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa, la junta de vivienda comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;*

c) *Es Organismo de Acción Comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;*

d) *Es Organismo de Acción Comunal de tercer grado la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;*

e) *Es organismo de Acción Comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien”.*

Negrilla fuera de texto.

• **Datos relevantes sobre los Organismos de Acción Comunal:**

Colombia cuenta con 1.102 municipios, de los cuales 956, esto es el 87%, están clasificados como categoría 6 y 47 municipios de categoría 5, según la categorización establecida por la Ley 617 de 2000<sup>1</sup>; es decir, más de 1.000 de nuestros municipios o el 91%, cuentan con pocos recursos económicos y menores capacidades técnicas.

1 Artículo 2°. *Categorización de los distritos y municipios.* El artículo 6° de la Ley 136 de 1994, quedará así: (...) Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales. Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Si los municipios son pobres, quienes aportan su tiempo y liderazgo en estas zonas presentan condiciones económicas precarias, incidiendo en dificultades para desarrollar todos los propósitos de la organización comunal, sino incluso, careciendo de sus mínimos medios de subsistencia familiar.

De acuerdo con las cifras publicadas en el Conpes 3955 - *Estrategia para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia*, del 31 de diciembre de 2018<sup>2</sup>: “Según información del Ministerio del Interior, a noviembre de 2018, Colombia contaba con 63.833 Organizaciones de Acción Comunal (OAC), conformadas por aproximadamente 6.498.321 residentes en todo el territorio nacional; es decir que, más del 13 % de la población colombiana se ha vinculado de manera voluntaria a una organización de estas características”.

En la publicación ABC COMUNAL, del Ministerio del Interior - Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal Grupo de Acción Comunal<sup>3</sup>: “en Colombia 7.413.519 de ciudadanos que se encuentran afiliados a una Organización de Acción Comunal”, organizados en la siguiente estructura, según su clasificación<sup>4</sup>:

2 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3955.pdf>

3 <https://comunal.mininterior.gov.co/documentos/NORMATIVIDAD/Presentaciones/ABC%20Comunal%203.0.pdf>

4 Ley 2166 de 2021. Artículo 7°. *Organismos de la acción comunal.*

- a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa;
- b) La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa, la junta de vivienda comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;
- c) Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;
- d) Es organismo de acción comunal de tercer grado la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;
- e) Es organismo de acción comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.

Parágrafo 1°. Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta ley enunciado en el artículo 1° y las normas que le sucedan.

Parágrafo 2°. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley en concertación con la organización social de la Acción Comunal, el Gobierno nacional expedirá una reglamentación para las Juntas de Vivienda Comunal.

GRADO	NOMBRE	NÚM ORGANIZACIONES
4	Confederación Nacional de Acción Comunal	1
3	Federaciones de Acción Comunal con auto de reconocimiento	36
2	Asociaciones de Juntas de Acción Comunal	1.425
1	Juntas de Acción Comunal - Rurales 58% - Urbanas 42%	63.153

Las *Asociaciones de Juntas de Acción Comunal* (Asojac) son los organismos de segundo grado, se conforman por al menos el 60% de Juntas de Acción Comunal en el Territorio con el objetivo de fortalecer a las JAC<sup>5</sup>. Hoy en día existen aproximadamente 1.300 Asociaciones de JAC.

Por su parte, las *Federaciones de Acción Comunal* son los organismos de tercer grado que se constituyen a nivel departamental con la afiliación de varias asociaciones.

La Confederación Nacional de Acción Comunal surge en 1990 como el único órgano de 4 grado que representa en el ámbito nacional a todos los organismos de acción comunal en la puesta en marcha de políticas, programas y proyectos para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia<sup>6</sup>.

### 3. Justificación del proyecto de ley

El Ministerio del Interior señala que la forma de organización ciudadana para el desarrollo social y comunitario de mayor tradición, con el más alto número de afiliados y la mayor cobertura geográfica en Colombia, son las Juntas de Acción Comunal.

La historia de las Juntas de Acción Comunal nos enseña que sus líderes se enfrentan a desafíos importantes, unos con relación al cumplimiento de sus obligaciones estrictamente legales y otros con relación a sus condiciones personales.

Como lo destaca Melissa Andrea Rivera<sup>7</sup>, la realidad de los directivos de las Juntas de Acción Comunal, se enfrentan a situaciones complejas de seguridad en los territorios, así:

*Los liderazgos de la acción comunal no se renuevan de manera sistemática para garantizar la sostenibilidad de esta forma de organización en el tiempo. En particular, las cifras disponibles sobre la composición de esta forma organizativa revelan que la participación de jóvenes y mujeres es baja.*

Los líderes comunales se enfrentan a situaciones complejas de seguridad en los territorios que les impiden cumplir sus funciones con la comunidad.

Las organizaciones comunales, así como el Ministerio del Interior y los gobiernos locales, requieren una plataforma tecnológica que garantice un flujo organizado de información para optimizar

procesos administrativos (como la inscripción de libros y actas) y que permita recolectar datos actualizados para caracterizar a las OAC y a sus miembros.

El marco jurídico vigente dificulta en algunos casos el ejercicio comunal en temas relacionados con resolución de conflictos, conformación de comisiones empresariales, contratación con entidades públicas para proyectos comunitarios, entre otros.

Frente a la segunda situación planteada, la población comunal, y en particular sus líderes, cuentan con niveles de formación insuficientes para el ejercicio de sus funciones. Según lo expresado por los miembros de la acción comunal, estos actores comunitarios cuentan con bajas competencias para desarrollar proyectos productivos y sociales de manera exitosa.

Y qué decir de sus bajas condiciones económicas, aún incapaces de permitirles resolver sus obligaciones en el hogar y por supuesto para cumplir con las exigencias de su labor. Tenemos que reconocer que las finanzas de las Juntas de Acción Comunal son incapaces de facilitar los medios económicos para que sus líderes satisfagan los costos que su labor exige.

Consideramos imperioso enviar un mensaje a la ciudadanía en general, que se entienda que los actos loables y benéficos de los seres humanos deben ser recompensados, debe generarse un concepto de seguridad y reciprocidad por parte del Estado y la población en general; y qué mejor que iniciar con reconocimientos, aunque mínimos hoy, serán de mucha satisfacción para estas personas. Enseñar que hacer el bien paga bien.

### 4. Trámite de la iniciativa legislativa

Esta iniciativa fue radicada ante el Congreso de la República el 23 de agosto de 2023 por los honorables Senadores Ana Paola Agudelo, Manuel Virgüez Piraquive, Carlos Eduardo Guevara Villabón, y la Representante a la Cámara Irma Luz Herrera. En su primer trámite, logró la aprobación de su ponencia para cuarto debate por parte de la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Durante el proceso legislativo, se adelantaron diversas mesas de trabajo con el objetivo de socializar y concertar el contenido del proyecto con distintas entidades. Entre estas gestiones, se llevaron a cabo dos sesiones presenciales en las instalaciones del Ministerio del Interior: la primera, el 16 de abril de 2024, y la segunda, el 22 de abril del mismo año. En esta última sesión, se revisaron detalladamente los artículos aprobados en segundo debate por la Plenaria del Senado, con el propósito de construir un texto consensuado entre los ponentes, los autores de la iniciativa, representantes de entidades del Estado y organizaciones comunales.

Aunque el proyecto registró avances sustanciales, fue archivado por falta de tiempo para culminar su cuarto debate. No obstante, considerando la importancia que reviste para el Partido Político MIRA el establecimiento de condiciones que garanticen la protección y el reconocimiento de la loable labor que, de manera voluntaria, ejercen los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal en

<sup>5</sup> Conpes 3955. DNP, 2018. p. 19.

<sup>6</sup> Conpes 3955. DNP, 2018. p. 20.

<sup>7</sup> Rivera López, Melissa Andrea. (2019) Retos de la participación política del movimiento comunitario colombiano. Registraduría Nacional del Estado Civil; Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, Bogotá.

favor del desarrollo social y comunitario del país, se ha decidido presentar nuevamente esta iniciativa, incorporando los ajustes y aportes recogidos durante el trámite previamente mencionado.

### 5. Marco Constitucional y Normativo

En Colombia, las Juntas de Acción Comunal (JAC) son reconocidas como organizaciones sociales fundamentales para el ejercicio de la participación ciudadana y el desarrollo comunitario. Su regulación se sustenta en un conjunto de normas que les otorgan reconocimiento legal, respaldo institucional y garantías para el ejercicio de sus funciones.

La Constitución Política establece el marco general de protección al derecho de asociación y reconoce la importancia de las organizaciones comunitarias como actores de participación democrática. En este sentido, el Estado asume la responsabilidad de promover y fortalecer la labor de las organizaciones comunales, como parte del ejercicio del poder ciudadano.

#### • Constitución Política de Colombia:

El **artículo 2º** de la Constitución Política señala como *fin es esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

El **artículo 38**, a su vez, “*garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad*”, como parte de los derechos fundamentales.

Encuanto a las formas de participación democrática, el **artículo 103** de la Constitución dispone que (...) *El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.*

El Estado tiene como fin esencial facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la nación. Las Juntas de Acción Comunal son la máxima expresión de esta participación a nivel local. Proteger y fortalecer a sus dignatarios es una condición necesaria para garantizar que este mecanismo de democracia participativa sea efectivo.

• **Ley 2166 de 2021, por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se establece el régimen de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones:** esta ley modernizó el marco de la acción comunal. En este sentido, esta iniciativa busca materializar y ampliar las promesas contenidas en ella:

- Marco de Principios y Fines (artículos 1º, 3º y 4º): El artículo 1º (Objeto) de esta ley busca “*promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización*” comunal. Proteger a sus líderes es la forma más efectiva de fortalecerla. El artículo 3º (Principios) señala que el desarrollo de la comunidad se debe orientar, entre otros, por principios de “*equidad*” (literal f), de “*inclusión*” (literal g), así como el de protección a grupos vulnerables (literal h). Esta iniciativa que ponemos a consideración se focaliza en beneficios para dignatarios que carecen de seguridad social o se encuentran en situación de pobreza (Sisbén A y B).

- Beneficios. El artículo 39 de “*beneficios para los dignatarios*” establece un marco para otorgar beneficios como subsidios de transporte y acceso prioritario a la educación. Con nuestro proyecto de ley se propone adicionar nuevos literales necesarios (g, h, i, j, k) a este artículo.

- Deber de protección. Los artículos 4º, 16, 39 y Capítulo XVIII señalan el deber de proteger a los líderes comunales, quienes a menudo ejercen su labor en contextos de alto riesgo: **El artículo 4º, literal b):** Establece como fundamento “*promover la priorización, protección y la salvaguarda de la vida e intereses de los afiliados comunales el territorio nacional (...)*”. Los seguros de vida, invalidez y el auxilio exequial son la materialización directa de este mandato. **El artículo 39, literal f):** Contempla una medida de protección para dignatarios en situación de desplazamiento o amenaza, reconociendo su vulnerabilidad. El **Capítulo XVIII**, que trata sobre la *promoción de los Derechos Humanos y Respeto por la Vida de los Líderes Comunales*. **El artículo 107** ordena diseñar una *ruta integral de promoción de los derechos humanos y el respeto por la vida*”, incluyendo la consolidación de “*mecanismos que permitan la identificación y prevención de hechos de violencia y la creación de entornos protectores.*

- **Artículo 108:** ordena al Gobierno nacional identificar la financiación necesaria para “consolidar la ruta integral de promoción de los derechos humanos y el respeto por la vida”. Este proyecto de ley le da al Gobierno los instrumentos específicos (seguros, auxilios) en los cuales invertir dicho presupuesto.

- **El Acceso a la Seguridad Social como Objetivo Comunal.** El artículo 16, literal o) establece como uno de los objetivos de los organismos de acción comunal: “*(...) procurar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos, buscar el acceso de la comunidad a la seguridad social y generar una mejor calidad de vida en su jurisdicción.* Si es un objetivo de la organización buscar el acceso a la seguridad social para su comunidad, es necesario que el Estado garantice ese mismo acceso a quienes lideran dicha organización. El proyecto crea el mecanismo para que el Estado sea corresponsable en el cumplimiento de este objetivo legal.

• **Decreto número 1501 de 2023, por el cual se sustituyen los Capítulos 1 y 2 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector**

*Administrativo del Interior, para reglamentar la Ley 2166 de 2021, referente a la acción comunal.* Este decreto reconoce la importancia de los OAC y establece específicamente en su artículo 2.3.2.1.8.7 sobre *Fortalecimiento y acompañamiento comunal* el deber de las autoridades para:

**“2. Apoyar a los organismos de acción comunal en la gestión de recursos a nivel local, departamental y nacional” (...), y**

**“7. Gestionar la articulación con las entidades correspondientes para la prevención y protección de los líderes comunales en concertación con los organismos comunales”.**

• Finalmente, el Documento **CONPES 3955 de 2019**, que establece la Política Nacional de Participación Ciudadana, reconoce a las JAC como actores estratégicos en la construcción de una democracia participativa y propone líneas de acción para su fortalecimiento organizativo, su articulación con el Estado y su sostenibilidad.

En conclusión, este proyecto de ley no crea obligaciones nuevas, sino que desarrolla, reglamenta y da herramientas concretas para cumplir los mandatos y objetivos ya establecidos en la Ley 2166 de 2021.

## 6. Impacto fiscal

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los gastos que se generen como resultado de esta iniciativa deberán ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, atendiendo el principio de sostenibilidad fiscal que rige la planeación de las finanzas públicas.

Es pertinente resaltar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, ha señalado que la sostenibilidad fiscal no puede convertirse en un obstáculo para el ejercicio de la función legislativa del Congreso, especialmente cuando se busca desarrollar principios constitucionales y avanzar en el reconocimiento de derechos colectivos y sociales. Así, el impacto fiscal debe ser evaluado, pero no puede erigirse como una barrera que impida la materialización de derechos ni el fortalecimiento de políticas públicas de interés general.

Adicional es de tener en cuenta que el presupuesto público es el instrumento principal de la actividad financiera del Gobierno y es la carta de orientación para la ejecución de las finanzas estatales, instrumento de planificación y cumplimiento de planes y programas que refleja la actividad gubernamental y el cumplimiento de la Constitución Política en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y sociales. Por medio de este instrumento, se lleva a cabo la búsqueda y el cumplimiento de principios y finalidades de la actuación administrativa, y que, en últimas, orienta la satisfacción de necesidades de los individuos que lo conforman y se garantizan los recursos necesarios para el normal funcionamiento del aparato estatal.

En coherencia con estas disposiciones, el presente proyecto de ley señala que las medidas que impliquen erogaciones estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal y deberán ser consideradas en el marco

de la programación fiscal y presupuestal ordinaria del Gobierno nacional, de acuerdo con las prioridades del gasto público, la sostenibilidad fiscal y los principios de progresividad y equidad en la asignación de recursos.

## 7. Circunstancias o eventos que podrían generar conflictos de interés

De acuerdo con el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guía en los que se podría configurar algún conflicto de interés; sin embargo, es posible que existan otras causales en las que se pueda encontrar un congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019. Entre las situaciones mencionadas se encuentran:

- **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;

- **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y

- **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

De los honorables Congresistas,

  
IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Político MIRA

  
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

  
MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

  
CARLOS EDUARDO GUEVARA  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

SECRETARÍA GENERAL

El día 29 de Julio del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley  Acto Legislativo

Nº 082 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HP Irma Luz Herrera.

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2025**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 906 de 2004, se reglamenta la garantía procesal de doble conformidad judicial, se regula el recurso de impugnación especial y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2025

Doctor

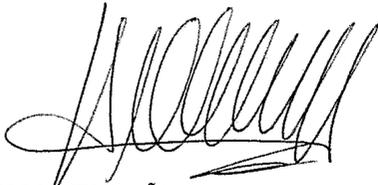
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General de la Cámara de Representantes  
Ciudad

**Referencia: Radicación proyecto de ley.**

En mi calidad de Representante a la Cámara y en uso del derecho consagrado en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, y 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar, ante el Honorable Congreso de la República, el proyecto de ley ordinaria, *por medio de la cual se modifica la Ley 906 de 2004, se reglamenta la garantía procesal de doble conformidad, se regula el recurso de impugnación especial y se dictan otras disposiciones*, y le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2025**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 906 de 2004, se reglamenta la garantía procesal de doble conformidad judicial, se regula el recurso de impugnación especial y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley desarrolla la garantía de doble conformidad judicial en materia penal, incorpora el recurso de impugnación especial al régimen procesal penal y dispone su presentación y trámite.

**Artículo 2º. Acceso a la garantía de doble conformidad judicial.** Todas las personas tienen derecho a recurrir la primera sentencia condenatoria proferida en su contra.

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 32 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 32. DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoce:

1. De la casación.

2. De la acción de revisión cuando la sentencia o la preclusión ejecutoriadas hayan sido proferidas en única o segunda instancia por esta corporación o por los tribunales.

3. De la definición de competencia cuando se trate de aforados constitucionales y legales, o de tribunales, o de juzgados de diferentes distritos.

4. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refieren los artículos 174 y 235 numeral 2 de la Constitución Política.

5. Del juzgamiento de los funcionarios a que se refiere el artículo 235 numeral 4 de la Constitución Política.

6. De la investigación y juzgamiento de los Senadores y Representantes a la Cámara.

7. De las solicitudes de cambio de radicación de procesos penales de un distrito judicial a otro durante el juzgamiento.

8. Del juzgamiento del viceprocurador, vicesfiscal, magistrados de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, del Consejo Nacional Electoral, fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y Tribunales, Procuradores Delegados, Procuradores Judiciales II, Registrador Nacional del Estado Civil, Director Nacional de Fiscalía y Directores Seccionales de Fiscalía.

9. De los recursos de apelación contra los autos y sentencias que profieran en primera instancia los Tribunales Superiores.

10. Del recurso de impugnación especial interpuesto contra la primera sentencia condenatoria proferida en segunda instancia por los Tribunales Superiores de Distrito o por la Corte Suprema de Justicia en sede del recurso de casación o apelación.

Parágrafo. Cuando los funcionarios a los que se refieren los numerales 5, 6 y 8 anteriores hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, el fuero solo se mantendrá para los delitos que tengan relación con las funciones desempeñadas.

**Artículo 4º.** Créase el artículo 176A de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 176A: RECURSO DE IMPUGNACIÓN ESPECIAL.** El recurso de impugnación especial procede contra la primera sentencia condenatoria, sea esta proferida en segunda instancia por los Tribunales Superiores de Distrito o por la Corte Suprema de Justicia en sede del recurso de apelación.

**Artículo 5º.** Créase el artículo 178A en la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 178A. TRÁMITE DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN ESPECIAL.** El recurso de impugnación especial se interpondrá en la audiencia de lectura de fallo, se sustentará dentro de los diez (10) días siguientes, se correrá traslado a los no recurrentes en los tres (3) días siguientes, para que en un término de cinco (5) días se pronuncien.

El recurso de impugnación especial estará desprovisto de causales o técnica especial alguna, en el mismo deberán señalarse las razones del disenso contra el fallo condenatorio y estas constituirán el límite del juez superior para resolver.

Realizado el reparto en la Corte Suprema de Justicia, el Magistrado Ponente cuenta con treinta días para registrar proyecto y veinte la Sala para su estudio y decisión. El fallo será leído en audiencia dentro de los diez días siguientes a su aceptación por la sala.

**Artículo 6°.** Créase el artículo 178 B en la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 178B. CONCURRENCIA DE LOS RECURSOS DE CASACIÓN Y DE IMPUGNACIÓN ESPECIAL CONTRA UNA MISMA SENTENCIA.** Cuando en una sentencia proferida en segunda instancia se condene por primera vez respecto de uno o varios delitos y a la vez se confirme la condena impuesta en primera instancia respecto de otro u otros delitos, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Frente a la condena impuesta por primera vez en segunda instancia procede para el condenado o su defensor el recurso de impugnación especial.

2. Al defensor del condenado solamente le es dable recurrir simultáneamente en casación en hipótesis de delitos juzgados en el mismo proceso respecto de los cuales se ha declarado la responsabilidad penal del procesado en primera y segunda instancia.

3. Si además de la impugnación especial promovida por el acusado o su defensor, otro sujeto procesal o interviniente promovió casación, la Corte procederá primero, a resolver la impugnación especial.

4. Resuelta la impugnación especial y notificada en audiencia de lectura de fallo empezará a correr el término para el defensor para presentar el recurso de casación respecto de los delitos para los cuales aún no lo hubiera presentado.

**Parágrafo.** En caso de que la Corte admita el recurso extraordinario de casación interpuesto por otro sujeto procesal, la Sala resolverá en una sola providencia tanto la casación como la impugnación especial, a fin de evitar decisiones parciales.

**Artículo 7°.** Créase el artículo 178 C en la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 178C. PRINCIPIO DE JUEZ IMPARCIAL EN EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN ESPECIAL.** Para garantizar el principio de juez imparcial la Sala de Casación Penal determinará en su reglamento su división en subsalas en caso de que deba conocer de demanda de casación o recurso de apelación y del recurso de impugnación especial dentro del mismo proceso.

**Artículo 8°.** Modifíquese el artículo 179 B de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 179B. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE QUEJA.** Cuando el funcionario de primera instancia deniegue el recurso de apelación, o el de segunda instancia deniegue el de impugnación especial, el recurrente podrá interponer el de queja

dentro del término de ejecutoria de la decisión que deniega el recurso.

**Artículo 9°.** Modifíquese el artículo 179C de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 179C. INTERPOSICIÓN.** Negado el recurso de apelación o el de impugnación especial, el interesado solicitará copia de la providencia impugnada y de las demás piezas pertinentes, las cuales se compulsarán dentro del improrrogable término de un (1) día y se enviarán inmediatamente al superior.

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 179E de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 179E. DECISIÓN DEL RECURSO.** Si el superior concede la apelación o la impugnación especial, determinará el efecto que le corresponda y comunicará su decisión al inferior.

**Artículo 11.** Modifíquese el artículo 183 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 183. OPORTUNIDAD.** El recurso se interpondrá ante el Tribunal dentro de los cinco (5) días siguientes a la última notificación y en un término posterior común de treinta (30) días se presentará la demanda que de manera precisa y concisa señale las causales invocadas y sus fundamentos.

Si no se presenta la demanda dentro del término señalado se declara desierto el recurso, mediante auto que admite el recurso de reposición.

En el evento de que el acusado o su defensor hayan presentado recurso de impugnación especial, el término para interponer el recurso extraordinario de casación para los delitos por los cuales aún no lo hubieran presentado empezará a correr desde la audiencia de lectura de fallo.

**Artículo 12.** Ejercicio de la impugnación especial para aforados: Los aforados constitucionales de los que tratan los numerales 3, 4 y 5 del artículo 235 de la Constitución Política, así como los aforados legales señalados en el artículo 32 numeral 8 de la Ley 906 de 2004 tendrán derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria, para lo cual la Sala de Casación Penal se dividirá en salas de decisión conformadas por tres (03) magistrados con el objetivo de conocer los eventuales recursos de apelación, impugnación y casación garantizando el principio de imparcialidad judicial.

**Parágrafo.** El recurso será procedente sin observancia de que el proceso se tramite bajo el régimen procesal de la Ley 600 de 2000 o la Ley 906 de 2004.

**Artículo 13.** Modifíquese el artículo 185 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 185:** Cuando la Corte aceptare como demostrada alguna de las causales propuestas, dictará el fallo dentro de los sesenta (60) días siguientes a la audiencia de sustentación, contra el cual únicamente procede recurso de impugnación especial para el condenado si en sede de casación se le condenó por primera vez. Frente a los demás sujetos procesales no procede ningún recurso ni acción, salvo la de revisión.

La Corte está facultada para señalar en qué estado queda el proceso en el caso de determinar que este pueda recuperar alguna vigencia. En caso contrario procederá a dictar el fallo que corresponda.

Cuando la Corte adopte el fallo, dentro del mismo lapso o a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes, citará a audiencia para lectura del mismo.

**Artículo 14.** Modifíquese el artículo 189 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 189: Suspensión de la prescripción.** Proferida la sentencia de segunda instancia se suspenderá el término de prescripción, el cual comenzará a correr de nuevo sin que pueda ser superior a cinco (5) años. El mismo efecto generará la interposición del recurso de impugnación especial contra la primera sentencia condenatoria.

**Artículo 15. Derogatorias y vigencias.** La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto positivizar y reglamentar el recurso de impugnación especial para salvaguardar la garantía de acceso a la doble conformidad judicial propia del derecho al debido proceso en materia penal, en obediencia a los mandatos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional colombiana y en atención a las condiciones previamente desarrolladas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para su trámite.

### II. ANTECEDENTES

Este proyecto obedece a los múltiples exhortos que ha hecho la Honorable Corte Constitucional al Congreso de la República a efectos de que regule, limite, desarrolle y/o determine las vías y mecanismos para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la doble conformidad en materia penal, que implica la posibilidad de que la primera sentencia condenatoria sea revisada cuando es proferida en segunda instancia o por primera vez al estudiar el recurso de casación.

En el articulado se atiende a los pronunciamientos judiciales en la materia que han proferido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional para desarrollar esta garantía propia del derecho fundamental al debido proceso. También se armoniza la metodología para la presentación y trámite del recurso de impugnación especial que ha sido establecido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

En la Legislatura 2024-2025 se presentó la misma iniciativa y empezó su trámite bajo el Radicado 409/2024 Cámara, para la construcción de la ponencia para primer debate fueron especialmente provechosos y enriquecedores tanto la audiencia pública que se llevó a cabo en la Comisión Primera de la Cámara el 17 de febrero en la que participaron abogados litigantes, profesores de derecho penal de distintas universidades y organizaciones de la sociedad civil como el desayuno llevado a cabo en la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia con los Magistrados de dicha Sala.

De ambos espacios emergieron documentos de apoyo en los que los distintos actores interesados y con conocimiento especializado en el tema especificaron su postura sobre la generalidad del articulado y sobre las disposiciones específicas, esos documentos fueron integrados en la ponencia para primer debate radicada el 7 de marzo de 2025 y dado que el tiempo de la legislatura no permitió la discusión del proyecto en la Legislatura 2024-2025, la iniciativa se radica nuevamente con algunos ajustes que orientan el articulado de mejor manera recogiendo el conocimiento al que se llegó por cuenta del anterior proyecto.

El mecanismo procesal para garantizar la doble conformidad judicial no se ha integrado aún al ordenamiento jurídico colombiano y representa un rezago normativo que no ha sido atendido por el Congreso de la República a pesar de que desde 2018 con el Acto Legislativo número 01/2018 se implementó la garantía a nivel constitucional. Por cuenta del sinnúmero de casos que se presentaron ante juez constitucional para salvaguardar la garantía de doble conformidad la Corte Constitucional debió unificar su jurisprudencia en la materia y ha exhortado al Congreso a regular para que coexista correctamente con los recursos extraordinarios, a través de las SU-792 de 2014, SU-217 de 2019 y SU-006 y 07 de 2023.

A raíz de los vacíos normativos la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia al encontrarse con casos que ameritan la procedencia de un recurso para garantizar la doble conformidad resolvió a través de su propia jurisprudencia establecer la forma, el tiempo y la oportunidad en que esta procedería. Se ofrecen en adelante algunas revisiones teóricas que justifican convencional, constitucional y legalmente la orientación del proyecto para que sirvan como elemento para la discusión en el seno del Congreso de la República.

### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

#### 3.1 Teorización de la doble conforme, teleología y aplicación

En el artículo 29 inciso 1° de la Constitución se reconoce la dimensión jurídico-objetiva del debido proceso. El concreto y efectivo ejercicio de este derecho presupone la configuración normativa de las formalidades esenciales que han de regir los procedimientos. Por ello, el art. 29 inc. 2° *idem* preceptúa que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa y con observancia de las formas propias de cada juicio. En consecuencia, la delimitación del ámbito de protección

del debido proceso ha de consultar el desarrollo legal pertinente.

El ámbito de protección del derecho al debido proceso está demarcado, entonces, tanto por prescripciones constitucionales genéricas, como por la específica configuración legal de las formas propias de cada juicio, pues se trata de una garantía de marcada composición normativa.

Desde esa perspectiva, el Acto Legislativo número 01 de 2018, cuyo objeto estriba en “*implementar el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria*” en los procesos penales seguidos en contra de los aforados mencionados en el artículo 235 de la Constitución, estableció las bases fundantes del debido proceso penal aplicado a aquellos.

Una de las máximas que rige esa competencia especial, asignada a la Corte Suprema de Justicia, en razón de la persona, es la garantía que existe en cabeza del procesado, de impugnar las decisiones judiciales emitidas en el curso del juicio. Y tal prerrogativa no sólo comprende la facultad de apelar la sentencia, sino los autos que, por desarrollo legal concreto, admiten el recurso de apelación en dicho trámite –*de juzgamiento*–.

La teleología misma del acto legislativo indica que el constituyente derivado implementó un juicio penal de doble instancia para aforados. El objeto mismo de la ley distingue entre el derecho a la doble instancia y la posibilidad de impugnar la primera sentencia condenatoria, garantías que, si bien son facetas del derecho de impugnación, tienen un distinto ámbito de aplicación.

La doble instancia, en sí misma, implica la posibilidad de que las decisiones que emite el juez natural, en un primer nivel decisorio, sean objeto de revisión –*lato sensu*– por un juez distinto y superior en el plano decisorio. Es la ley la que, entonces, especifica cuáles resoluciones judiciales pueden ser cuestionadas por la vía de la apelación, para que las conozca un juez de segunda instancia, sin que tal nivel de revisión, en esencia, pertenezca o derive de la decisión que resuelve el fondo de la controversia, conocida como sentencia.

Por su parte, el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria, más que un asunto de estructura, es una garantía instituida a favor de quien es declarado penalmente responsable, al margen de la instancia en que es condenado; de esa manera, se pretende que la presunción de inocencia que cobija a toda persona deba pasar por un doble filtro –*ordinario*– de revisión, antes de ser desvirtuada mediante declaratoria judicial.

En un juicio de dos instancias, entonces, se permite apelar la sentencia, así como determinados autos, por aspectos estructurales. Allí no importa, si se trata de la sentencia, el sentido de la decisión, sino la posibilidad de revisión por una instancia superior, mientras que el derecho a impugnar el primer fallo de condena es una protección reforzada al derecho fundamental a la presunción de inocencia, concretado en la garantía de la doble conformidad. El artículo 1º inciso 3º de la Carta Política, al definir la competencia de la Sala de Casación Penal de la Corte, preceptúa que esta última conocerá del recurso de apelación contra las sentencias

que profiera la Sala Especial de Primera Instancia. Empero, con ello no quiere significarse, como podría entenderse con una mera lectura literal de la norma, apartada de la teleología del acto legislativo y de sus demás disposiciones, que contra las demás decisiones interlocutorias dictadas por la Sala de Primera Instancia no proceda la apelación. No. En seguida, el inciso 4º *idem* clarifica que la primera condena podrá ser impugnada.

Ello muestra que, para el constituyente, el mecanismo de impugnación está atado a la sentencia de naturaleza condenatoria, mientras que la apelación se predica de esa y de las demás decisiones interlocutorias que se puedan adoptar en el juicio ante la Sala Especial de Primera Instancia, que se caracteriza por tener doble instancia. Así se aduce del artículo 3º *idem*, que al modificar el artículo 235-3 de la Constitución, establece que son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia conocer, por una parte, del derecho de impugnación y, por otra, del recurso de apelación en materia penal, conforme lo determine la ley.

Además, el modificado artículo 235-6 C.P dispone que es función de la Sala de Casación Penal resolver los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones proferidas por la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia. Allí no hay distinción alguna en punto de la naturaleza de la decisión, por lo que mal podría concluirse que solo la sentencia admite apelación, cuando, como lo determina la ley, en un juicio penal de doble instancia, también son apelables los autos interlocutorios (artículos 176 inciso 3º de la Ley 906 de 2004 y 191 de la Ley 600 de 2000).

Tales razones conducen a interpretar que cuando el art. 234 inc. 2º de la Constitución, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo, dispone que ha de garantizarse la doble instancia de la sentencia, no quiere decir que solo sea esta decisión la que admita el recurso de apelación, pues la norma seguidamente indica que también debe garantizarse el derecho a la impugnación de la primera condena, lo que, atendidas las anteriores razones, implica que, por ser un juicio de doble instancia, contra toda sentencia procede apelación; ello, sin perjuicio de la garantía de que la primera condena, pueda ser impugnada.

### **3.2 Problemas que pretende solventar la iniciativa**

Mediante Sentencia C-792 de 2014, la Corte Constitucional señaló que, en virtud del artículo 29 de la Constitución Nacional, toda persona condenada por primera vez tiene derecho a impugnar la sentencia ante el superior funcional del juez que la profirió. Posteriormente, en sentencia de unificación SU-215 de 2016, dicha Corporación precisó que el derecho a impugnar la primera condena operaba también respecto de las proferidas por los tribunales superiores, razón por la cual, el Legislador expidió el Acto Legislativo número 01 de 2018, modificadorio del artículo 235 de la Carta Política, atribuyendo a la Corte Suprema de Justicia la competencia para conocer de la impugnación especial de la primera condena dictada por los tribunales.

El Acto Legislativo número 01 de 2018 desarrolló constitucionalmente la garantía de doble conformidad y le dio a la Corte Suprema de justicia facultades para ocuparse de la primera sentencia condenatoria en casos de aforados, también determinó que toda primera sentencia condenatoria debía ser revisada, o sea, extendió esa garantía a todos los ciudadanos sin hacer distinción por su fuero. Sin embargo, a más de cinco años de expedido el acto legislativo y de que las Salas de Instrucción y de Primera Instancia entraran en funcionamiento, no hay una norma que se ocupe del procedimiento en particular.

Es decir, aunque la existencia de la garantía no se discute, lo que sí está en discusión es cómo se tramita el recurso de impugnación especial, lo que ha generado que muchas personas acudan a la acción constitucional de tutela cuando consideran que su derecho a que les revisen la primera sentencia condenatoria ha sido pretermitido o se ha confundido con la oportunidad para presentar los recursos extraordinarios de Casación y Revisión.

De ese problema dio cuenta la Corte Constitucional en su más reciente providencia al respecto, la SU 007 de 2023 en la que se ocupó de unificar los precedentes que ya venía fijando en sentencias previas y por cuenta de lo que exhortó una vez más al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que regularan la materia “*TERCERO.- Reiterar el exhorto al Congreso de la República efectuado por esta Corte en las Sentencias SU-792 de 2014, SU-217 de 2019 y SU-006 de 2023, para que, en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, regule de manera integral el mecanismo que garantice el ejercicio del derecho a impugnar la sentencia condenatoria en materia penal*”.

En respuesta a estas normas, y a falta de una ley que lo reglamente efectivamente, el vacío normativo ha sido solventado parcialmente por la Corte Suprema de justicia a través de sus providencias:

Por ahora, las reglas fijadas por el alto tribunal de la jurisdicción ordinaria son:

(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”.*

También precisó la Sala que al acusado condenado en segunda instancia por los tribunales le corresponde acudir a la impugnación especial y al mismo tiempo en casación, solo cuando frente a delitos conexos en relación con uno de ellos se ha cumplido con el principio de doble conformidad judicial. De esta manera lo estableció:

*“Si se trata de una sentencia del Tribunal en la cual se condena por primera vez, puede interponerse la impugnación especial o el recurso extraordinario de casación. Este último está disponible solo para los sujetos procesales distintos al procesado y su defensor. El procesado y el defensor, se precisa, cuenta con el derecho a recurrir a través de la impugnación la primera condena, y solamente les es dable recurrir simultáneamente en casación en hipótesis de delitos conexos respecto de los cuales se ha declarado la responsabilidad penal del procesado en primera y segunda instancia”.*

### 3.3 Marco convencional

El artículo 2.2 literal h) de la Convención americana sobre derechos humanos establece que toda persona inculpada de un delito durante el proceso tiene derecho, en plena igualdad a las siguientes garantías mínimas: “(...) *derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior*”. De igual manera, el artículo 14 inciso 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “5. *Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley*”.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado la garantía de doble conformidad o doble conformidad judicial a lo largo de su jurisprudencia, señalando por ejemplo que no solo es una garantía fundamental que hace parte integral del debido proceso, sino que es un deber del Estado que a la vez determina la legitimidad de sus decisiones:

“89. *La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado.*

90. *Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo[49]. El Estado puede establecer fueros especiales para el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos, y esos fueros son compatibles, en principio, con la Convención Americana (supra párr. 74). Sin embargo, aun en estos supuestos el Estado debe permitir que el justiciable cuente con la posibilidad de recurrir del fallo condenatorio. Así sucedería, por ejemplo, si se dispusiera que el juzgamiento en primera instancia estará a cargo del presidente o de una sala del órgano colegiado superior y el conocimiento de la impugnación corresponderá al pleno de dicho órgano, con exclusión de quienes ya se pronunciaron sobre el caso.” (subrayas y negrilla fuera de texto).*

De lo anterior, que la garantía a que el primer fallo condenatorio sea revisado le sea otorgada a todos los ciudadanos incluso sin distinción de que tengan fuero, así lo ha reiterado en su jurisprudencia vinculante: “*La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que el derecho a impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable. La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio o sancionatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado. En este sentido, el derecho a recurrir del fallo, reconocido por la Convención, no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y emitió el fallo condenatorio o sancionatorio, ante el que la persona afectada tenga o pueda tener acceso. Para que haya una verdadera revisión de la sentencia, en el sentido requerido por la Convención, es preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto. Sobre este punto, si bien los Estados tienen cierta discrecionalidad para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho a recurrir del fallo. La posibilidad de “recurrir del fallo” debe ser accesible, sin requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho.* (subrayas y negrilla fuera de texto).

Sobre el mecanismo para procurar la materialización del derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria ha expresado la Corte IDH

en el caso Mohamed vs. Argentina que: “*Debe entenderse que, independientemente del régimen o sistema recursivo que adopten los Estados Partes y de la denominación que den al medio de impugnación de la sentencia condenatoria, para que este sea eficaz debe constituir un medio adecuado para procurar la corrección de una condena errónea. Ello requiere que pueda analizar cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho, de forma tal que una errónea determinación de los hechos implica una errada o indebida aplicación del derecho.* Consecuentemente, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria. (subrayas y negrilla fuera de texto).

Además, el Tribunal considera que, en la regulación que los Estados desarrollen en sus respectivos regímenes recursivos, deben asegurar que dicho recurso contra la sentencia condenatoria respete las garantías procesales mínimas que, bajo el artículo 8º de la Convención, resulten relevantes y necesarias para resolver los agravios planteados por el recurrente, lo cual no implica que deba realizarse un nuevo juicio oral, razón por la que en el presente proyecto de ley se dispone que las razones del disenso constituirán el límite para resolver de la autoridad judicial revisora de la primera condena, materia que se cohesiona con lo dispuesto por la Sala Penal de nuestra Corte Suprema de Justicia.

En ese sentido, también hay que tener en cuenta que el pasado 3 de junio del 2024 se condenó al Estado colombiano por la vulneración de esta garantía al ciudadano Saulo Arboleda Gómez. Este ciudadano, luego de fungir como Ministro de Comunicaciones de Colombia, fue juzgado y condenado en un proceso de única instancia llevado por la Corte Suprema de Justicia. La Corte Interamericana determinó que, de la lectura del artículo 8.2.h de la Convención Americana de Derechos Humanos no se establece ninguna clase de excepción, pues se dispone claramente que el derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior existe, y no hace ninguna distinción sobre el tipo de tribunal que emitiría la decisión a apelarse, ni sobre la persona que pueden ser acreedores de estas garantías. Dice la Corte:

*Esta Corte se ha referido en su jurisprudencia, de manera constante, al alcance y contenido del artículo 8.2.h) de la Convención, y ha establecido que es el derecho a recurrir el fallo condenatorio es una garantía básica prevista en la Convención Americana y que aplica a todas las personas y procesos. El Tribunal ha entendido que dicho derecho consiste en una garantía mínima y primordial que “se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía [...]”. Con el fin evitar que quien esté incurso en un proceso no sea sometido a decisiones arbitrarias, la Corte ha interpretado que*

el derecho a recurrir el fallo debe garantizarse a todo aquél que es condenado. Por lo mismo, la Corte ha considerado el derecho a recurrir el fallo como una de las garantías mínimas que tiene toda persona que es sometida a una investigación y proceso penal.

La Corte también ha determinado, que el artículo 8.2.h) de la Convención se refiere a un recurso ordinario, accesible y eficaz, el cual permita analizar las cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, posibilitando un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria (...).

Particularmente con el artículo 8.2.h), encuentra esta Corte que la disposición no establece ningún tipo de excepción en su aplicación, el texto de la misma establece de forma clara que existe “el derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior” y no hace ninguna distinción con relación al tipo de tribunal que emitiría la decisión a apelarse, ni excluye a persona alguna de dicha garantía. Por lo expuesto, a criterio de la Corte, dicha obligación aplica a todos los procesos e incluso a los de “aforados constitucionales”. (subrayas y negrilla fuera de texto).

En ese sentido, la Corte concluye que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial, no se reduce a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales, sino también incluye la obligación de adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos proporcionados son verdaderamente efectivos. En ese sentido, se menciona que no basta que formalmente existan algunos recursos, sino que para que estos demuestren ser efectivos, deben poder dar resultados en lo que tiene que ver con vulneraciones de derechos humanos. Por lo tanto, la Corte considera que si se vulneraron los derechos de Saulo Arboleda.

A pesar de determinar esta vulneración de Derechos, la Corte posteriormente desarrolla como positivo la adopción y regulación del derecho con posterioridad en los hechos. Destacan, entre otras cosas, la Sentencia C-792 de 2014, el Acto Legislativo número 01 de 2018 y la Sentencia SU-146 de 2020 que ordenó retrotraer los efectos de la garantía de la impugnación especial al 30 de enero de 2014. Concluye la Corte:

La Corte destaca los esfuerzos realizados por el Estado, sin embargo, encuentra que al momento en que ocurrieron los hechos de este caso, Colombia no había adoptado las medidas necesarias para la adecuada implementación de sus obligaciones convencionales en el ordenamiento jurídico interno. En primer lugar, la legislación colombiana no establecía el derecho a recurrir el fallo de los “aforados constitucionales”; y en segundo lugar, las autoridades judiciales no garantizaron este derecho por medio de los recursos existentes. Por esa razón, la Corte estima que, al momento que ocurrieron los hechos del presente caso, Colombia no cumplió con su deber de adoptar disposiciones de derecho interno y es responsable por la violación del artículo 2º de la Convención.

Al existir un fallo de esta naturaleza, llama la atención de que internacionalmente el país también debe actualizarse normativamente. Al margen de que

la Corte no ordenó al Estado que hubiera un proceso de modificación normativa, es claro que a la fecha el llamado a regular es el Congreso de la República. Si bien las sentencias de la Corte Constitucional y la Corte Suprema han hecho mucho a la luz del marco interpretativo del Acto Legislativo número 01 de 2018, el órgano democrático por excelencia también debe sacar una ley para blindar esta garantía y para ocuparse de aspectos que la jurisprudencia no ha podido.

### 3.4. Marco constitucional

La Constitución Política de 1991 establece como una de las garantías procesales ancladas al debido proceso la impugnación de las sentencias, de acuerdo a la mención que aparece en el artículo 29 del texto constitucional. Esto también aparece a la luz de otros textos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Lo anterior, no obstante, tuvo una paradoja durante mucho tiempo: los procesos en única instancia que se adelantaban en la Corte Suprema de Justicia contra aforados constitucionales. Hay que tener en cuenta que, justamente analizando esta situación por medio de diferentes pronunciamientos, la Corte Constitucional varió su línea jurisprudencial y encontró que sí resultaba problemático desde el debido proceso que, ante una sentencia condenatoria que se de en segunda instancia no existiera un mecanismo para impugnarla.

Por este motivo, resulta pertinente traer a colación la línea jurisprudencial que desarrolló la Corte Constitucional hasta la Sentencia C-792 de 2014 analizando el juicio penal a los aforados constitucionales en única instancia, así como los elementos que le permitieron cambiar la línea jurisprudencial y empezar a analizar la doble conformidad. Hay que tener claro que, si bien la Corte Constitucional ha analizado la doble conformidad principalmente en el caso de aforados constitucionales, este es un derecho que se consagra ante toda la ciudadanía y cuya aplicación aún no ha sido regulada por el legislador, a pesar de los exhortos de la Corte Constitucional.

En ese sentido, en primer lugar se hablará acerca de tres épocas diferentes: la primera época en la cual la Corte Constitucional consideraba ajustado a la Constitución Política el que un juicio penal hacía aforados constitucionales se desarrollara en única instancia ante la Corte Suprema de Justicia; la segunda época que habla de los cambios que se acercaron a la luz de la Sentencia C-792 de 2014; y finalmente, la tercera época que tiene como punto de origen el Acto Legislativo número 01 de 2018.

#### Primera época: juicio penal a aforados constitucionales en única instancia

La Sentencia C-142 de 1993 abrió la línea jurisprudencial que avaló constitucionalmente el juzgamiento en única instancia a aforados constitucionales. En ese momento, la Corte Constitucional resolvió una demanda contra varias

disposiciones del Código Penal, del Código Penal Militar y de los estatutos de procedimiento penal del momento que, preveían en términos generales la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer procesos penales contra aforados en única instancia. Para la persona demandante, las normas desconocían los artículos 29 y 31 de la Constitución, el artículo 14 del PIDCP y el artículo 8° de la CADH en el sentido de que, en los mencionados procesos de única instancia, no se permite realizar ninguna impugnación.

La Corte Constitucional estableció que frente a estos procesos la impugnación era posible por medio de la acción de revisión, el recurso extraordinario de casación y la solicitud de nulidad. También mencionó que las decisiones de única instancia dictadas por la Corte Suprema de Justicia generaban dos ventajas: (i) la economía procesal y (ii) escapar a la posibilidad de errores a cargo de jueces y tribunales de menor jerarquía. En ese sentido, la Corte consideró que la persona procesada si podía impugnar la sentencia condenatoria en una u otra forma.

La Sentencia C-411 de 1997 resolvió la demanda presentada contra apartados del artículo 68 del Código de Procedimiento Penal en donde se establecía que a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia le correspondía, por una parte, el conocimiento de la acción de revisión contra las sentencias de única instancia, y por otra parte el juzgamiento de los funcionarios descritos en el inciso 3° del numeral 6 del artículo 235 de la Constitución Política, es decir, los congresistas. La persona demandante consideró que al existir un trato diferenciado a los congresistas frente a los demás ciudadanos, se les vulneraba el debido proceso.

La Corte consideró en ese momento que el competente para definir las instancias procesales era el legislador. De la misma manera, reiteró su jurisprudencia al mencionar que fue la misma Constitución la que había contemplado los procesos de única instancia respecto de aforados constitucionales. Y que, si existía alguna vulneración de derechos fundamentales por la existencia de alguna vía de hecho, podría adelantar la acción de tutela conforme a lo que la Corte Sostenía en la Sentencia C-543 de 1992.

La Sentencia C-934 de 2006 analizó la disposición contenida en el artículo 32 parcial de la Ley 906 de 2004 que regula las funciones de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. La honorable Corte en su momento consideró el siguiente problema jurídico: “¿Vulnera los derechos al debido proceso y a la defensa, así como el principio de la doble instancia consagrados en el artículo 29 de la Carta y en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad, el que los numerales 5, 6, 7 y 9 del artículo 32 de la Ley 906 de 2004 establezcan que los procesos penales que se sigan contra altos funcionarios del Estado enunciados en tales disposiciones son de competencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia?”.

Luego de considerar que no existía el fenómeno de la cosa juzgada constitucional al estar la mencionada norma inscrita en un modelo penal de tendencia acusatoria y no inquisitorial, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia y sostuvo que la doble instancia no era la única forma de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa de las personas procesadas. Por lo que consideró que la garantía de esos bienes jurídicos se materializaba en la definición de su caso por la Corte Suprema de Justicia. Y si bien la Corte no era infalible, había otros mecanismos definidos para cuestionar las decisiones en única instancia.

En esa misma sentencia la Corte constató que no existía obligación internacional alguna que impidiera que en los modelos constitucionales no se pudiera dar ese tratamiento a los aforados constitucionales. Respecto del caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, la Corte encontró que ese no era un asunto centrado en el especial juzgamiento realizado por los órganos judiciales de cierre. De la misma manera, mencionó que el Comité de Pacto de Derechos Civiles y Políticos tampoco se había referido estrictamente a la materia cuestionada constitucionalmente. Dijo la Corte:

“De lo anterior encuentra la Corte que la interpretación del artículo 14.5. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y [del] artículo 8.2 del Pacto de San José que han efectuado los órganos internacionales competentes, resulta armónica con la interpretación que se ha hecho de los artículos 29 y 31 de la Carta Política en materia de juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, en la medida en que de dichos pronunciamientos no se deriva una regla según la cual en los juzgamientos de altos funcionarios con fuero penal ante el órgano de cierre de la jurisdicción penal, deba establecerse una segunda instancia semejante a la que existe para otros juicios penales. Es decir, cada Estado goza de un amplio margen para configurar los procedimientos y diseñar los mecanismos eficaces de protección de los derechos, sin que esté ordenado, según la jurisprudencia vigente, que en los casos de altos funcionarios aforados se prevea siempre la segunda instancia”.

Es decir, en este momento, la Corte Constitucional desarrolló como el amplio margen de apreciación de los Estados les permitía diseñar y configurar procedimientos y mecanismos sin que le haya sido ordenado a un estado considerar la doble instancia. Otras decisiones con esta tesis son las Sentencias T-1246 de 2008, la SU-811 de 2009, la T-965 de 2009, la SU-195 de 2012 y la SU-198 de 2013.

#### **Segunda época: la Sentencia C-792 de 2014 y sus consecuencias sobre el ordenamiento jurídico**

Esta segunda época está determinada en gran parte por la actualización de los estándares internacionales en la materia. No se puede leer la decisión que toma la Corte en la Sentencia C-792 de 2014 sin analizar que, con posterioridad en el 2006, empezaron a existir sentencias y recomendaciones que analizaron como regímenes legales como el

colombiano no satisfacían el debido proceso en lo concerniente a garantizar la impugnación y la segunda instancia.

Por ejemplo, en el caso *Barreto Leiva vs. Venezuela* la Corte Interamericana sostuvo que, si bien los Estados miembros podían establecer un procedimiento de juzgamiento especial para algunos funcionarios, siempre debían respetar la doble conformidad y prever recursos efectivos para recurrir la condena. Por lo tanto, la Corte consideró que Venezuela vulneró la garantía judicial prevista en el artículo 8.2.h de la CADH debido a que el sentenciado no pudo impugnar el fallo.

De la misma manera, en el fallo *Liakat Ali Alibux vs. Suriname* de 2014, sí se corresponde al caso de un aforado, por lo que la Corte Interamericana confirmó la postura que había hecho valer en el caso *Barreto Leiva vs. Venezuela*. En este caso, el señor Liakat Ali Alibux, que había sido ministro de Finanzas y de recursos naturales en Suriname, fue condenado en 2003 en única instancia por la Alta Corte de Justicia. Reflexionando sobre la práctica de los Estados respecto al juzgamiento penal de altos funcionarios, la Corte Interamericana advirtió que, si bien no era contrario al estándar interamericano de protección que se prevea un régimen especial de juzgamiento ante el tribunal de cierre, sí podía serlo el hecho de que se previera una única instancia. Por lo tanto, la Corte exploró algunas de las fórmulas jurídicas que se habían adoptado para hacer efectivo el derecho a recurrir el fallo.

En este sentido, el Tribunal constata que ello se ha logrado a través de diversas prácticas, a saber: a) cuando una Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia es la que juzga en primera instancia, para que luego el Pleno de la misma sea la instancia que revise el recurso interpuesto; b) cuando una determinada Sala de la Corte Suprema juzga en primera instancia y otra Sala, de distinta composición, resuelve el recurso presentado, y c) cuando una Sala conformada por un número determinado de miembros juzga en primera instancia y otra Sala conformada por un número mayor de jueces que no participaron en el proceso de primera instancia, resuelva el recurso. Asimismo, el Tribunal observa que la composición de las instancias revisoras incluye miembros que no conocieron del caso en primera instancia y que la decisión emitida por aquellas puede modificar o revocar el fallo revisado”.

La Corte Interamericana también responde a los argumentos invocados por los Estados, según los cuales tanto el Sistema Universal como otros Sistemas regionales de Derechos Humanos permiten excepcionar la regla de la doble conformidad en algunos procesos. Dice la Corte Interamericana:

De igual manera, el Comité de Derechos Humanos ha señalado en sus decisiones que, el derecho a recurrir el fallo debe garantizarse sin importar el rango de la persona juzgada por lo que “si bien la legislación [de un] Estado Parte dispone en ciertas ocasiones que una persona en razón de su cargo sea juzgada por un tribunal de mayor jerarquía que el

que naturalmente correspondería, esta circunstancia no puede por sí sola menoscabar el derecho del acusado a la revisión de su sentencia y condena por un tribunal”.

Por otro lado, la Corte considera pertinente referirse a lo alegado por el Estado en el sentido que el juzgamiento de altos funcionarios públicos en primera y única instancia, no es, por definición, violatorio del principio generalmente aceptado del derecho a recurrir del fallo, con fundamento en la regulación permitida por ley de dicho derecho, según lo establecido por el artículo 14, inciso 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, el Tribunal considera preciso resaltar que el artículo 14, inciso 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se diferencia del artículo 8.2(h) de la Convención Americana, ya que el último es muy claro al señalar el derecho a recurrir el fallo sin hacer mención a la frase “conforme a lo prescrito por la ley”, como sí lo establece el artículo del PIDCP. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas lo ha interpretado en el párrafo 45 de su Observación General número 32, en el sentido que:

*“La expresión ‘conforme a lo prescrito por la ley’ en esta disposición no tiene por objeto dejar a discreción de los Estados Partes la existencia misma del derecho a revisión, puesto que este es un derecho reconocido por el Pacto y no meramente por la legislación interna. La expresión ‘conforme a lo prescrito por la ley’ se refiere más bien a la determinación de las modalidades de acuerdo con las cuales un tribunal superior llevará a cabo la revisión, así como la determinación del tribunal que se encargará de ello de conformidad con el Pacto. El párrafo 5° del artículo 14 no exige a los Estados Partes que establezcan varias instancias de apelación. Sin embargo, la referencia a la legislación interna en esta disposición ha de interpretarse en el sentido de que, si el ordenamiento jurídico nacional prevé otras instancias de apelación, la persona condenada debe tener acceso efectivo a cada una de ellas”. (Subrayados fuera del texto).*

De la misma manera, el Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos emitió en el año 2007 la Observación General número 32. sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. El párrafo 47 que hace parte de la sección “VII Revisión por un tribunal superior” afirmó lo siguiente:

“47. El párrafo 5° del artículo 14 se vulnera no solo si la decisión de un tribunal de primera instancia se considera definitiva, sino también si una condena impuesta por un tribunal de apelación{§136} o un tribunal de última instancia{§137} a una persona absuelta en primera instancia no puede ser revisada por un tribunal superior. Cuando el tribunal más alto de un país actúa como primera y única instancia, la ausencia de todo derecho a revisión por un tribunal superior no queda compensada por el hecho de haber sido juzgado por el tribunal de mayor jerarquía del Estado Parte; por el contrario, tal sistema es

incompatible con el Pacto, a menos que el Estado Parte interesado haya formulado una reserva a ese efecto {§138}” (Negrillas fuera del texto).

Ante tal escenario fue emitida la Sentencia C-792 de 2014. La demanda que comenzó este proceso fue contra varios de la Ley 906 de 2004, entre los que se incluyó la norma que concede a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema el conocimiento de los recursos contra autos y sentencias que se profieran en primera instancia por tribunales superiores. En ese sentido, la persona accionante consideró que existía una omisión legislativa en tanto no se preveían mecanismos suficientes para garantizar que la primera condena penal en segunda instancia fuera objeto de impugnación.

En ese sentido, la Sala Plena estimó dos problemas jurídicos: El primero relacionado a la existencia o no dentro del ordenamiento superior de un derecho a impugnar las sentencias proferidas en segunda instancia que, por primera vez, impongan una condena penal y el segundo relacionado con la existencia de estándares que deben satisfacerse para que se considere que el recurso es adecuado.

Apesar de que la Corte reconoció que era la primera vez que analizaba la mencionada problemática, afirmó que la impugnación de sentencias condenatorias contaba de manera autónoma con (i) fundamento normativo tanto en la Constitución como en el Bloque de Constitucionalidad, (ii) estatus jurídico como parte de los derechos que integran la defensa, (iii) un ámbito de acción en el proceso penal, (iv) el contenido de controvertir el fallo incriminatorio ante una instancia distinta a la que dictó la sentencia, (v) objeto en tanto es una sentencia que declara por primera vez la responsabilidad penal, (vi) finalidad en tanto pretende proteger a personas contenidas y dar una garantía de corrección judicial, (vii) se distingue de la posibilidad de apelar sentencias judiciales en tanto el Legislador sí puede establecer excepciones, pues en este caso el principio no actúa como imperativo o regla.

Siguiendo esta línea argumentativa, la Corte reconoció que su línea jurisprudencial que consideraba que la exigibilidad de impugnar se encontraba satisfecha al considerar los recursos de casación, revisión y la acción de tutela contra providencia judicial. Sin embargo, en esta ocasión consideró que eran vías procesales debilitadas. Dijo la Corte que los anteriores recursos no resolvía las siguientes pautas:

- Que el operador judicial que resuelva la impugnación cuente con lineamientos de valoración integral: completa, amplia y exhaustiva del fallo condenatorio.
- Que el examen recaiga sobre la controversia en sí misma considerada y no primariamente sobre el análisis que de dicha situación realizó el juez que condenó.
- Que el recurso no esté sujeto a causales cerradas de procedencia.

La Corte concluyó que se configuró una omisión legislativa en el régimen procesal penal previsto por la inexistencia de un recurso idóneo que materialice el derecho a la impugnación en todos los casos en que, en el marco del proceso penal, el juez de primera instancia absuelve al condenado y el juez de segunda instancia revoca el fallo e impone condena por primera vez. En ese sentido, la Corte Constitucional estableció una inconstitucionalidad diferida y le dio un plazo al Congreso de la República para que regulara integralmente la impugnación de las sentencias que fijan por primera vez una condena tanto en el marco de juicios penales de única instancia, como en aquellos de dos instancias.

A pesar de que hasta este momento se ha venido trabajando en relación a los aforados constitucionales, la Sentencia C-792 de 2014 habla de que la impugnación de la primera sentencia condenatoria es de interés de toda la ciudadanía en su conjunto. Por ese motivo, el exhorto que dio la Corte Constitucional se hizo de una forma general para que se regulara hacia todas las personas que fueran condenadas en primera o segunda instancia por primera vez.

Como se verá a continuación, en la actualidad existe un tratamiento dispar. Pues con el Acto Legislativo número 01 de 2018, se permitió a los aforados constitucionales poder materializar su derecho a la doble instancia, y también a la doble conformidad en los casos llevados ante la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo para el resto de la ciudadanía no es claro cómo se puede ejercer este derecho, lo cual ha generado que se presenten múltiples acciones de tutela y que sea la Corte Constitucional y la Corte Suprema la que tenga que colocar parámetros para materializar la doble conformidad en la ciudadanía.

### **Tercera época: línea jurisprudencial con posterioridad al Acto Legislativo 01 de 2018**

El 18 de enero de 2018 fue sancionado el Acto Legislativo número 1 de 2018 “*por medio del cual se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria*”. Este acto legislativo tiene cuatro artículos en donde se concede el derecho a la doble instancia y a la doble conformidad a congresistas en su condición de aforados constitucionales y se crea al interior de la Corte Suprema de Justicia la Sala Especial de Instrucción y la Sala Especial de Primera Instancia, así como el régimen y las funciones que tienen los magistrados de las mencionadas salas.

El numeral 2 del artículo 235 de la Constitución modificado por el Acto Legislativo número 1 de 2018 establece como atribución de la Corte Suprema de Justicia “*conocer del derecho a la impugnación y del recurso de apelación en materia penal conforme lo determine la ley*”. Sin embargo, a día de hoy no se encuentra expedida la ley que regule el ejercicio de tal atribución por la Corte Suprema de Justicia.

Lo anterior no ha impedido que la Corte Suprema haya dado directrices para garantizar el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria en tres casos: (i) los casos de aforados constitucionales, (ii) los casos en los que la primera condena en sede de casación y (iii) los casos en los que la primera condena la dictan los Tribunales Superiores en segunda instancia. En la Sentencia SU 217 de 2019, la Corte Constitucional hizo referencia a las reglas establecidas por la Corte Suprema de Justicia en el Auto AP1263-2019 del 3 de abril de 2019 en donde se establecieron reglas provisionales para tramitar la apelación de primeras condenas emitidas en segunda instancia por tribunales superiores:

*“(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 –en 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.*

*Ello porque ese fallo correspondiente se asimila a una decisión de segunda instancia y, tal como ocurre en la actualidad, contra esas determinaciones no cabe casación (cfr., entre otros pronunciamientos, CSJ AP6798-2017, rad. 46395; CSJ AP 15 junio 2005, radicado 23336; CSJ AP 10 noviembre 2004, rad. 16023; CSJ AP 12 diciembre 2003, radicado. 19630 y CSJ AP 5 diciembre 1996, radicado 9579).*

*(xi) Los procesos que ya arribaron a la Corporación, con primera condena en segunda instancia, continuarán con el trámite que para la fecha haya dispuesto el magistrado sustanciador; toda vez que la Corte, en la determinación que adopte, garantizará el principio de doble conformidad”.*

En esa sentencia la Corte declaró que se habían configurado algunas causales de procedencia de tutelas contra providencias judiciales, por lo que decidió tutelar los derechos reclamados por las personas tutelantes. También reiteró el exhorto al Congreso de la República en los siguientes términos reconociendo que el avance realizado a través del Acto Legislativo número 01 de 2018 era sustancial, pero no suficiente:

*“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 número 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 número 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”.*

En la Sentencia SU-218 de 2019 la Corte Constitucional recogió la fórmula que estaba aplicando la Corte Suprema de Justicia para garantizar la doble conformidad en los casos que lleven a una sentencia penal en sede de casación luego de que en las dos instancias se absolviera. Dice la Corte:

“Sin embargo, esta posición fue explícitamente recogida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 14 de noviembre de 2018. Allí, la Corte reivindicó el derecho a impugnar el primer fallo de condena como una protección reforzada del derecho a la presunción de inocencia, y consideró que, en la actualidad, el numeral 7 del artículo 235 de la Constitución, con la reforma que introdujo el Acto legislativo número 01 de 2018, “en consonancia con las normas propias para la interposición y resolución del recurso de apelación contra sentencias”, ofrecen los presupuestos básicos para la garantía de tal derecho. Sobre la forma en que se debe tomar la decisión, la Corte manifestó lo siguiente:

Quiere ello decir, entonces, que cuando la primera condena se dicte en sede de casación, la Sala de Casación Penal ha de integrarse de manera tal que tres de sus magistrados no conozcan del asunto, a fin de que queden habilitados para pronunciarse sobre la doble conformidad, si esta llegare a solicitarse por la defensa.

De ahí que, en asuntos como el aquí analizado, el magistrado ponente 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. Los tres magistrados restantes integrarán sala para revisar, dado el caso, la doble conformidad”.

Se trata, desde luego, de un procedimiento implementado de manera transitoria, para que el derecho “no quede en el vacío”, mientras el Legislador reglamenta integralmente el trámite correspondiente; para ello, el Alto Tribunal de la justicia ordinaria, en la misma providencia, dirigió un nuevo exhorto al órgano de representación política”.

En la Sentencia SU-397 de 2019 la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente:

“Conforme a lo expuesto, se concluye que si bien la falta de desarrollo legal del derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria persiste, la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha avanzado hacia su protección. Para el efecto, y puntualmente en los casos en que el primer fallo inculpativo es adoptado por los tribunales superiores, dicha Sala ha empleado el recurso extraordinario de casación. Así, en un comienzo, la Sala flexibilizó las barreras que por mandato legal y de ordinario tiene la casación, de suerte que en varias oportunidades, no solo decidió la demanda como tal, sino que, además, se pronunció sobre el fondo del asunto y analizó la responsabilidad del condenado; y más recientemente, optó por definir “medidas provisionales” orientadas a habilitar el ejercicio de este derecho, las cuales, en todo caso, son aplicables “dentro del marco procesal de la casación”.

7.6 Ahora bien, aunque en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, más específicamente en la Sentencia C-792 de 2014, la Corte Constitucional concluyó que el recurso de casación no es idóneo para satisfacer las exigencias sustanciales del derecho a

la doble conformidad judicial, nada se opone a que ante la inactividad del legislador en el desarrollo del aludido derecho, de manera transitoria, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia viabilice su ejercicio con los medios que tiene a su alcance, como en un comienzo lo hizo al emplear la casación con este propósito adicional, o después mediante el trámite del recurso de impugnación especial, con los términos y las pautas generales del recurso de apelación.

Este es un remedio judicial que, aunque no es óptimo, sí cumple materialmente las condiciones sustanciales definidas por esta Corporación en la citada sentencia –(i) análisis de la controversia jurídica que subyace al fallo judicial cuestionado, más allá de las causales de casación y de la sentencia recurrida, y (ii) revisión del fallo por una autoridad judicial distinta de la que impuso la condena– resulta respetuoso del valor normativo y vinculante de la mencionada reforma constitucional y de la comprensión de la Constitución como norma jurídica con eficacia directa (artículo 4º superior). Si bien es lógico que el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria esté sometido a las etapas, formas y términos que dispongan la Constitución y la ley, de estas exigencias no se sigue que la falta de desarrollo legislativo de tal derecho constitucional pueda ser invocada para negar su exigibilidad. Como bien lo indicó esta Corporación en la Sentencia T-970 de 2014, “la garantía y efectividad de los derechos no depende exclusivamente de la voluntad del legislador. Sin duda es un actor muy importante en la protección de los derechos fundamentales, pero la Constitución, siendo norma de normas, es una norma jurídica que incide directamente en la vida jurídica de los habitantes y se debe utilizar, además, para solucionar casos concretos”.

De este modo, es claro que, no solo los jueces de tutela, sino también los jueces y magistrados de la jurisdicción penal, según las circunstancias específicas del asunto puesto a su consideración y los otros derechos fundamentales o intereses constitucionales en conflicto, están llamados a garantizar, en el ámbito de sus competencias, la mayor realización posible del derecho a impugnar el primer fallo inculpativo. Así lo anotó este Tribunal en el numeral tercero de la parte resolutive de la Sentencia SU-215 de 2016, al referirse al ejercicio del derecho a la doble conformidad judicial respecto de la condena emitida por primera vez en casación: “la Corte Suprema de Justicia, dentro de sus competencias, o en su defecto el juez constitucional, atenderá a las circunstancias de cada caso para definir la forma de garantizar el derecho constitucional a impugnar la sentencia condenatoria impuesta por primera vez por su Sala de Casación Penal”.

En ese sentido, si bien la Corte Constitucional ha reconocido las reglas que ha desarrollado la Corte Suprema de Justicia y de que el vacío ha sido llenado de contenido de forma transitoria, no ha dejado de mencionar que hay un déficit normativo que solo puede ser cubierto por el legislador. De hecho, el que

se sigan fallando tutelas por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia amparando los derechos a la doble instancia y a la doble conformidad, muestran una problemática que no se ha podido atender de la forma en que corresponde.

Conclusiones sobre la consagración constitucional de la garantía a la doble conformidad judicial en materia penal:

Este acápite ha sido desarrollado trayendo en un primer lugar la jurisprudencia constitucional sobre aforados y aforadas constitucionales debido a que hasta hace relativamente poco fue constitucional un modelo que no garantizaba ni la doble instancia ni la doble conformidad en procesos que se adelantaban contra ellas y ellos. Desde el año 2014 la situación comenzó a cambiar con la histórica Sentencia C-792 de 2014 que reconoció el derecho a la doble conformidad tanto para aforados constitucionales como para todas las personas que fueran condenadas por primera vez en segunda instancia.

Lo anterior creó una situación atípica en la normatividad nacional: las personas aforadas constitucionales y las demás personas que no ostentan esta condición no tenían forma en la cual podían materializar su derecho a la doble conformidad. Por lo tanto, la Corte Constitucional exhortó al Congreso para regular la materia.

El Congreso de la República cumplió con su deber parcialmente. El Acto Legislativo número 01 de 2018 resolvió la problemática para aforadas y aforados constitucionales. En ese sentido, se creó al interior de la Corte Suprema de Justicia una sala de instrucción y una sala de primera instancia. Por otra parte, el mencionado acto le dio la competencia a la Corte Suprema de Justicia para resolver las solicitudes de doble conformidad. Aunque existían algunas dudas sobre el caso de los aforados constitucionales, la Sentencia SU-146 de 2020 las resolvió.

Sin embargo, el Congreso de la República no ha cumplido su deber de regular la doble conformidad en el caso de la ciudadanía en general. A pesar de la existencia de múltiples sentencias recientes de la Corte Constitucional que exhorta al Legislador a cumplir con su deber, y a pesar del juicioso trabajo de la Corte Suprema de Justicia intentando garantizar este derecho para la ciudadanía en general, se necesita una legislación completa que pueda responder a las necesidades de las personas. El hecho de que ya se vayan a cumplir diez años, hace que la urgencia de tramitar y discutir este proyecto sea mayor.

#### IV. TRÁMITE DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto positivizar y reglamentar el recurso de impugnación especial para salvaguardar la garantía de acceso a la doble conformidad judicial propia del derecho al debido proceso, en obediencia a los mandatos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional colombiana y en atención a las condiciones previamente desarrolladas por la Sala Penal de la Corte de Justicia.

El mecanismo procesal para garantizar la doble conformidad judicial no se ha integrado aún al ordenamiento jurídico colombiano y representa un rezago normativo que no ha sido atendido por el Congreso de la República a pesar de que desde 2018 con el Acto legislativo número 01/2018 se implementó la garantía a nivel constitucional. Por cuenta del sinnúmero de casos que se presentaron ante juez constitucional para salvaguardar la garantía de doble conformidad la Corte Constitucional debió unificar su jurisprudencia en la materia y ha exhortado al Congreso a regular para que coexista correctamente con los recursos extraordinarios, a través de las SU-792 de 2014, SU-217 de 2019 y SU-006 y 07 de 2023.

A raíz de los vacíos normativos la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia al encontrarse con casos que ameritan la procedencia de un recurso para garantizar la doble conformidad resolvió a través de su propia jurisprudencia establecer la forma, el tiempo y la oportunidad en que esta procedería tal y como se expuso en los antecedentes.

Este proyecto busca implementar en la norma procesal aplicable las condiciones que ya ha desarrollado la jurisprudencia y así permitir de un lado, que la Sala de Casación penal siga tramitando el recurso de impugnación especial de la manera en que ella lo ha establecido para evitar traumatismos institucionales o que se ralenticen los procesos; y de otro, que todas las personas conozcan el mecanismo y puedan consultar en la ley las condiciones para que este proceda, pues la consagración misma del mecanismo en la norma es garantía de la disponibilidad y procedibilidad del recurso.

En esta iniciativa legislativa no se incluyen modificaciones a la organización actual de la sala de casación penal, pues se busca el establecimiento del recurso de impugnación especial en la ley procesal penal en los términos ya preceptuados por la Alta Corte pero no una composición distinta de la Sala, dependerá de nuevas iniciativas ampliar la sala para que su capacidad sea mayor y pueda atender con mayor celeridad los recursos que a día de hoy resuelve.

En nuestra historia constitucional ha sido recurrente que puedan existir normas que tengan reserva de ley estatutaria y a la vez tengan contenido de ley ordinaria. La Corte Constitucional se refirió desde muy temprano sobre la materia. En la Sentencia C-193 de 2005 la Corte menciona lo siguiente:

“(…) la inclusión de asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria dentro de una ley ordinaria, no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada por el mismo procedimiento excepcional. En este caso, solo aquellos asuntos que afecten el núcleo esencial de derechos fundamentales, bien sea porque restringen o limitan su ejercicio o su garantía, deben ser tramitados como ley estatutaria, pero los demás asuntos no cobijados por este criterio material pueden recibir el trámite de una ley ordinaria”.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-756 de 2008 estableció los criterios para delimitar

el ámbito de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales de la siguiente manera:

*“(i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario; (ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material [...]. En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe; (iii) Mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria; (iv) Las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y, (v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario”.*

Finalmente, esta misma corporación mediante Sentencia C-370 de 2019 estableció que *“aun cuando la regulación de procedimientos necesariamente esté relacionada con el ejercicio de derechos fundamentales, por regla general se trata de materias que deben tramitarse mediante leyes ordinarias”.*

En este sentido, y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Corte Constitucional **el texto contenido en el artículo dos (02) tiene reserva de ley estatutaria**, por lo que su aprobación deberá estar sometida a los requisitos especiales previstos para este tipo de de norma consagrados en el artículo 152 constitucional. Lo anterior, no obsta para que todo el texto de la ley tenga reserva de ley estatutaria, pues el desarrollo que se hace sobre la garantía de la doble conformidad se hace de forma procesal, sin que en ningún caso se esté desarrollando el núcleo esencial del derecho. En otras palabras, solo se está haciendo una modificación al régimen procesal desarrollado en el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) para insertar el recurso por medio del cual se materializa la garantía de doble conformidad judicial.

## V. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se indicarán las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables Congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de ley. De la misma manera, el artículo 286 de la norma mencionada, modificado a su vez por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la *“situación donde al discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo, o artículo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.*

Así las cosas, nos permitimos señalar que esta iniciativa legislativa tiene carácter general pues establece la reforma a un procedimiento especial en procura de mejorar el mismo y hacerlo más eficiente de cara a las exigencias de la ciudadanía. Ningún provecho particular obtienen los Congresistas de la República al establecer las reglas bajo las cuales debe actuar la Comisión de Acusaciones, por lo que no se evidencia que las y los congresistas puedan incurrir en eventuales conflictos de interés que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto toda vez que no puede predicarse beneficio particular, actual y directo que se dé por la sola transformación del esquema procesal propio de los juicios contra aforados constitucionales.

Lo anterior sin perjuicio de que las y los congresistas deban examinar en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo caso deberán declararlos oportunamente de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

En los anteriores términos queda sustentado el proyecto de ley de la referencia.

## VI. IMPACTO FISCAL

Sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley, indica la Ley 819 de 2003, *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo séptimo, que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*, por lo que, en cumplimiento de dicho requisito, en este apartado se explican los motivos por los que la iniciativa no cuenta con ningún tipo de impacto fiscal.

Sobre el particular, es menester señalar que esta iniciativa legislativa no genera nuevos costos al Estado, pues solo positiviza un mecanismo procesal para los fines y en los términos que jurisprudencialmente ya funciona y no crea órganos, cargos u otro particular dentro de la rama judicial que implique erogaciones para el Estado.

Adicionalmente, debe resaltarse que la Corte Constitucional en las Sentencias C-502 de 2007 y C-490 de 2011 ha señalado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las propuestas legislativas, ni es necesariamente un requisito de trámite para la aprobación de los proyectos, así como tampoco puede constituirse en una barrera para ejercer las funciones legislativas de los Congresistas. En conclusión, la presente iniciativa no modifica de ninguna manera las finanzas públicas ni contraviene el marco fiscal de mediano plazo, pues no requiere recursos públicos para su desarrollo.

En los anteriores términos me permito sustentar la presente iniciativa legislativa.

Atentamente, 

ALIRIO URIBE MUÑOZ  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL  
 El día 29 de junio del año 2025  
 Se hizo presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley Acto Legislativo  
 No. 084 Con su correspondiente  
 Proyecto de Decreto, suscrito Por:  
 H. R. Alirio Uribe Muñoz

SECRETARÍA GENERAL

### CONTENIDO

Gaceta número 1310 - Miércoles, 6 de agosto de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 082 de 2025 Cámara, por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones ..... 1

Proyecto de Ley número 084 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 906 de 2004, se reglamenta la garantía procesal de doble conformidad judicial, se regula el recurso de impugnación especial y se dictan otras disposiciones ..... 8