

Operatividad del principio de doble conformidad en el proceso disciplinario: vicisitudes administrativas, legales y jurisprudenciales a la luz de la Ley 1952 de 2019¹

Operation of the principle of double conformity in the disciplinary process: administrative, legal and jurisprudential challenges in the light of law 1952 of 2019

Autora: Leidy Marcela Rubiano Cifuentes²

Director: Mario Federico Pinedo Méndez³

Resumen

El presente artículo académico tiene como pregunta problema *¿En qué forma el principio de doble conformidad resulta operativo dentro del proceso disciplinario colombiano respecto de la Ley 1952 de 2019?* Y a su vez como sub pregunta que complementa esta primera cuestiona *¿qué modificaciones en términos administrativos, legales y jurisprudenciales resultan aplicables a partir de la operatividad de la doble conformidad en el proceso disciplinario?* A partir de las cuales se busca analizar la figura de la doble conformidad y su operatividad en el Estado Colombiano desde el derecho público, pretendiendo analizar su tratamiento de cara al proceso disciplinario desarrollado por la Ley 1952 de 2019. En esta investigación se estudia la transición que esta figura ha sufrido desde el derecho penal hasta el reconocimiento en el derecho disciplinario y como actualmente no se garantiza plenamente, toda vez que Colombia en su legislación no ha acatado los estándares convencionales impidiendo un desarrollo pertinente en la regulación y aplicación de esta figura.

Palabras clave: Administración pública, Derecho sancionatorio, Doble conformidad, Proceso disciplinario, Servidores públicos.

Abstract

¹ Artículo científico presentado como opción de grado para optar por el título de Magister en Derecho Público. Operatividad del principio de doble conformidad en el proceso disciplinario: vicisitudes administrativas, legales y jurisprudenciales a la luz de la Ley 1952 de 2019

² Leidy Marcela Rubiano Cifuentes: Especialista en Derecho de la Universidad Santo Tomás. Candidata al título de Magister en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás (Bogotá).

³ Mario Federico Pinedo Méndez: Magister en Derecho Publico de la Universidad Santo Tomás (Bogotá). Especialista en Derecho administrativo. Docente Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás. Bogotá. – <https://1bestlinks.net/LnMCz> - <https://1bestlinks.net/eNQfe> - <https://1bestlinks.net/WxycyU> - Contacto: mariopinedo@usta.edu.co

The present academic article has as a problem question: In what way is the principle of double conformity operational within the Colombian disciplinary process regarding Law 1952 of 2019? And in turn, as a sub-question that complements this first question, what modifications in administrative, legal and jurisprudential terms are applicable from the operation of double compliance in the disciplinary process? From which it seeks to analyze the figure of double conformity and its operation in the Colombian State from public law, intending to analyze its treatment in the face of the disciplinary process developed by Law 1952 of 2019. In this investigation, the transition is studied that this figure has suffered from criminal law to recognition in disciplinary law and how currently it is not fully guaranteed, since Colombia in its legislation has not complied with conventional standards, preventing a pertinent development in the regulation and application of this figure.

Keywords: Public administration, Penalty law, Double compliance, Disciplinary process, Public servants.

Introducción

Aunque en un principio el origen y legitimidad de la doble conformidad era cuestionada por la doctrina, este principio ha sido aclarado como uno nacido de la misma Carta Política. Como consecuencia del constante debate que ha obtenido el origen de las figuras nacidas por la convencionalización, se consideraba que la doble conformidad no gozaba del sustento suficiente para ser atribuido a la administración de justicia, bastando para ello únicamente la figura de la doble instancia.

La Carta Política colombiana en el artículo 29 que incluye el derecho al debido proceso, establece plenamente que toda persona es presumida como inocente siempre y cuando no hubiese sido declarada culpable en un proceso judicial, por ello, quien sea sindicado tiene el derecho a objetar el fallo judicial que le condene (Const., 1991, art.29). de ahí que se denote como la doble conformidad no nace solo de un postulado interpretativo o convencional, sino que la misma Carta Política le otorga el valor constitucional capaz de hacerse exigible como una garantía de la aplicación de los postulados superiores, así como de un fin que debe perseguir garantizar la legislación interna.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (1969), reconoce el principio objeto de estudio y sus fundamentos garantistas como un principio que debe ser desarrollado en atención al derecho que tiene cualquier persona indiscriminada para apelar a la primera instancia cuando aquella contenga una decisión desfavorable a sus derechos ante un aparato jurisdiccional o directamente un operador de justicia.

Si bien el ordenamiento jurídico colombiano, en un principio, ha decidido atribuir la doble conformidad hacia procesos de exclusiva materia penal, la jurisprudencia e incluso la ley han dado un alcance mayor hacia su aplicación, donde no solo se trata de acusados por delitos penales, sino que también en materia administrativa -especialmente disciplinaria- se ha permitido y regulado en términos generales la operatividad de este principio.

Es gracias al caso Petro contra Colombia que en el país se ve la obligación de hacer un cambio en las disposiciones normativas y prestar mayor atención a la aplicación los parámetros en tema de derecho internacional como la aplicación del control de convencionalidad. La mención de la doble conformidad en el referido caso conllevó a que se presentara una mayor relatividad, modificándose el entramado de la Procuraduría, de tal manera que las etapas del proceso en contra de funcionarios públicos del Estado tendrían el derecho a obtener otra revisión conforme a las altas salas de la procuraduría (Aldana, 2020).

Ahora bien, el problema de esta situación y de las nuevas consideraciones legales respecto a la doble conformidad en el Estado colombiano, recae en el hecho de que su desarrollo ha sido insuficiente, en un principio por limitarse a este a la aplicación de los procesos penales, y a su vez, en tanto al momento de ser incluido a temas de derecho público, la ley no había realizado el desarrollo y regulación pertinente para su operatividad.

El Estado colombiano por medio del Nuevo Código Disciplinario intentó prever las recomendaciones dadas por la Corte IDH, para hacer efectivos los derechos de los funcionarios públicos cuando aquellos son sujetos de un proceso disciplinario, pero lo realizó de una manera poco pertinente e incluso discrecional al mostrar de manera evidente su intento desesperado por aumentar los poderes de la de la Procuraduría colombiana en materia de derecho disciplinario.

Si bien la Ley 1952 de 2019 intentó incluir la doble conformidad al interior de su regulación, sus intenciones y aplicabilidad son puestas en tela de juicio en tanto sus garantías podrían no ser suficientes y terminarían desconociendo tal principio al no contar con la regulación pertinente. De ahí que también sea importante tener presente las disposiciones tanto normativas en materia administrativa como los aportes jurisprudenciales para hacer efectiva la operatividad de la doble conformidad-

Por tal motivo, de acuerdo a lo anterior es dable señalar que como pregunta problema que orienta la estructura formal del presente artículo se tiene la

siguiente ¿En qué forma el principio de doble conformidad resulta operativo dentro del proceso disciplinario colombiano respecto de la Ley 1952 de 2019? y como sub pregunta que sistematiza y complementa la anterior ¿qué modificaciones en términos administrativos, legales y jurisprudenciales resultan aplicables a partir de la operatividad de la doble conformidad en el proceso disciplinario?

A su vez, para dar desarrollo a la pregunta problema y su correspondiente sub pregunta el presente escrito será representado en tres (3) momentos: el primero realiza una aproximación hacia el proceso disciplinario en Colombia a partir de una construcción histórica y evolutiva de su concepto; el segundo estudia concretamente la doble conformidad y su transición del derecho penal hacia el derecho público; finalmente, el tercero busca determinar las modificaciones necesarias a realizar en el actual proceso disciplinario y las vicisitudes presentadas a partir de la doble conformidad en el derecho público.

Metodología

La investigación tiene como metodología una de tipo descriptivo, analítico y explicativo. Frente a la primera se analiza el proceso disciplinario en clave a la figura jurídica del de la doble conformidad, de manera tal que se busca caracterizar y establecer los diferentes elementos que componen dicha figura y la posibilidad que existe de traspasarse del derecho penal al público. A su vez es de tipo analítico en tanto que se realizan análisis a nivel jurisprudencial, doctrinal y jurídico de las diferentes fuentes de forma tal que esto permita identificar una serie de vicisitudes en torno a la Ley que se estudia. Finalmente es explicativo por que se identifican los posibles efectos de integrar dicho principio al proceso disciplinario del Estado colombiano.

1. Proceso disciplinario colombiano: sistema aún en construcción

La Corte Constitucional define al derecho disciplinario como un conjunto de normas, sustanciales y procesales, con las cuales busca el Estado asegurar el comportamiento, la disciplina y la obediencia ética, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, buscando garantizar por medio de aquel el normal y correcta operatividad de las distintas funciones y competencias que poseen (Corte Constitucional, sentencia C-341, 1996).

Al hacer parte el derecho disciplinario de los objetivos del derecho público su interés se encuentra orientado hacia la consecución de los fines del Estado, de ahí que buscando controlar, regular y garantizar el correcto actuar de quienes desarrollan cargos administrativos, pueda efectuar un ejercicio capaz de dirigir las actuaciones de la Administración hacia un acercamiento de tales fines. Entonces el derecho disciplinario en el Estado colombiano juega un papel elemental para la garantía de la Constitución y de los objetivos de la Administración, por lo que su correcta regulación resulta convertirse en una necesidad *sine qua non* para lograr dichos objetivos, pues al no regularse o hacerlo de manera indebida violando tanto principios constitucionales como convencionalidades, la finalidad esperada se aleja de lo requerido.

Como se ha venido mencionando, el derecho disciplinario goza de una connotación constitucional, desde el cual se desprende todo el desarrollo jurisprudencial y legal sobre el tema. Tal origen deviene principalmente del artículo sexto superior que impone un margen de responsabilidad a todo aquel trabajador del Estado que en cumplimiento de sus funciones vulnere las normas y la Constitución política, por lo que se crea un régimen de deberes en las que el servidor responderá por extralimitarse en sus funciones, así como actuar en acción u omisión de sus funciones (Const., 1991, art.6).

De esto se comprende que la Carta Política otorga un deber de cuidado y responsabilidad especial a los servidores públicos -por eso se habla de una relación especial de sujeción- en tanto no solo son vistos o sancionados por vulnerar la

Constitución y la ley, sino porque al no cumplir correctamente con el desempeño de sus funciones o extralimitarse en aquellas se ocasionaría una grave vulneración a los servicios que presta el Estado, conllevando a una transgresión grave al interés general y al desarrollo eficiente de las responsabilidades estatales.

De este artículo se fundamenta la responsabilidad que tienen funcionarios del Estado frente a la ley, la Carta Política y la misma administración, pues no solo les endilga tal responsabilidad extra fundamentada en la importancia y relación que tiene su cargo con los fines estatales, sino que también abre la posibilidad de que sean sancionados por esa misma razón.

El artículo 124 constitucional señala que le corresponderá a la norma indicar y establecer la manera en la que se podrá hacer responsable al servidor público, así como las diferentes formas en las que se hará efectivo dicho aspecto (Const., 1991, art.124). Aquello fundamentó la obligación del legislador a crear una normatividad que regulara, condicionaría y estableciera el alcance y pautas a seguir para sancionar a los servidores públicos que actúan contrariamente al objetivo de sus funciones, es decir, es la base del derecho disciplinario para que se regule las normas pertinentes y describa los procesos para demostrarse y juzgarse la responsabilidad de los servidores públicos.

En este orden de ideas, la relación especial de sujeción a la que se refiere el artículo sexto y la creación de normas para regular la responsabilidad de los servidores públicos del artículo 124, incluye aspectos relativos a las competencias y los objetivos mismos que tiene el derecho disciplinario en Colombia. La misma Carta Política adiciona que los trabajadores del Estado se encuentran al servicio de la comunidad y del Estado, por ello deben ejercer sus funciones bajo el cumplimiento de la ley, la Constitución y el reglamento, remitiéndose siempre a la norma específica sobre la que subyace la responsabilidad de orden disciplinario, los procedimientos y las sanciones (Hernández et al., 2020).

El derecho disciplinario viene a cobrar un papel trascendental en el Estado colombiano, sin embargo, su regulación parte de un mismo desarrollo novedoso

que no ha sufrido de las transformaciones y avances esperados, podría decirse que su normativización ha sido lenta e incluso incompleta. Este proceso como parte del derecho público es indispensable para la garantía del interés general y de la persecución hacia la garantía de los fines estatales, no obstante, el legislador no ha recaído en su importancia y ha tenido grandes fallos e inconvenientes en su trasegar. Los esfuerzos del Estado colombiano son evidentes, aun cuando este es un proceso que debe verse de cara a su construcción. No es un proceso terminado, en su lugar es un proceso que se encuentra en estructuración.

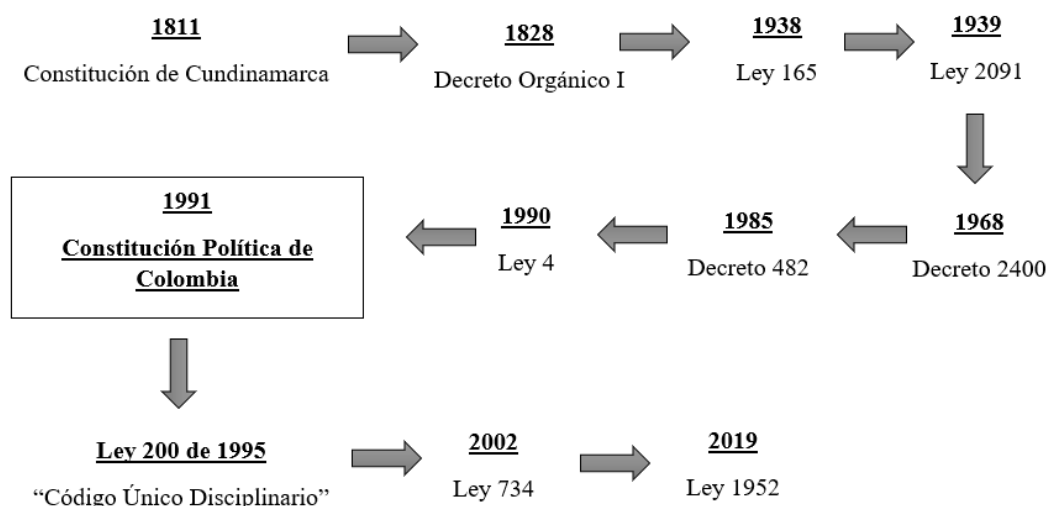
1.1. Desarrollo normativo del proceso disciplinario en Colombia

El antecedente más remoto del derecho disciplinario deviene de 1794 en Prusia se tomaron medidas para disciplinar de manera concreta a los funcionarios públicos y los militares. De la influencia que conllevó esta acción sancionatoria - que, aunque vieja y retoma-, Colombia viene a incluir hasta 1991 con la introducción de su última Constitución el interés por proteger todas las prerrogativas de orden público del Estado y de crear un límite a las funciones propias de los servidores y agentes estatales.

No obstante, de manera más directa fue con el reinado de la conquista española que se crearon reglamentos para los servidores españoles, es aquí donde nacen los principios del derecho disciplinario colombiano. El país tomó tal situación como referencia y comenzó a incluir un régimen jurídico capaz estructurar una serie de regulaciones para cada conducta que tenían los trabajadores de las diferentes entidades de orden administrativo. La Corona Española tenía la facultad de investigar a los servidores estatales a partir de los juicios de residencia y visita, especialmente ante el Virrey o el alcalde, una vez que aquellos regresaban a España en razón de la finalización de su mandato. Posteriormente, con la Constitución de Cundinamarca de 1811, específicamente en su precepto número 10, se adoptó esta figura jurídica buscándose someter a los funcionarios de las distintas ramas del poder público ante los tribunales de la provincia (Paredes et al., 2021).

Es así como las primeras constituciones que se separaron del régimen jurídico español e influenciadas por el pensamiento del libertador se logro establecer un margen de autonomía para el derecho constitucional de forma que le diese origen a la figura e institución del Consejo de Estado, convirtiéndose en un inicio en un grupo de jurisconsultos y asesores que coadyuvaron permitía toda revisión de actos que realizase la administración publica y cuya finalidad permitía que se brindase un mayor margen de prosperidad a la población (Mosquera et al., 2014).

Gráfico I. Avance en materia normativa del derecho disciplinario.



Fuente: Realización propia a partir de Paredes, Orozco y Jiménez (2021).

Conforme al grafico anterior expresa Paredes, Orozco y Jiménez (2021) que a partir del Decreto Orgánico 1 de 1828 es que se permite la atribución de responsabilidades hacia los funcionarios del Estado de forma más concreta, de manera que años después con el decreto 2400 de 1968 se pudiese fomentar oficialmente dentro de Colombia un régimen de responsabilidad disciplinaria en la que se estableciesen las prohibiciones, los derechos y a su vez los deberes que un servidor público tenía. Es años después con el Decreto 482 de 1985 que se consolida

el llamado proceso disciplinario cuyos cambios se materializarían posteriormente con la llegada de la Ley 200 de 1995 con la que entraría a operar la codificación disciplinaria en Colombia.

En tiempos más próximos, se unificarían los criterios jurídicos de todas aquellas normas que regulaban la conducta de los servidores estatales, así como de quienes cumplían funciones públicas transitorias, que se da origen por primera vez a un compendio normativo regulador de esta materia (Paredes et al., 2021). En 1995 Colombia promulga la ley 200 de dicho año o también llamado como el Código Único Disciplinario como consecuencia de la nueva regulación y mayor atribución a su razón de ser dada por la Constitución de 1991, en el que vino a incluir un cuerpo normativo en el cual se indicasen las conductas y sanciones a las que un agente estatal estaría sometido por afectación grave de la función pública. Esta ley constituyó una materialización de los postulados constitucionales que buscaron atribuir una especial responsabilidad a los servidores públicos en razón de su cargo, sus funciones y su relación con el Estado, por lo que se convirtió en el antecedente más próximo dentro del ordenamiento jurídico colombiano para normativizar tal responsabilidad.

Sin embargo, esta última ley sufrió años después de una modificación a partir en el año 2002 se podría establecer una real y verídica autonomía entre las diferentes ramas del derecho, por lo que el derecho disciplinario se alejaría en gran parte de su fuente de origen del derecho penal (Rodríguez, 2020). Fue la jurisprudencia constitucional la que sembró la necesidad de un cambio al Código Único Disciplinario en conjunto con las nuevas dinámicas sociales, aquella permaneció rigiendo durante más de una década hasta que finalmente en 2019 se crea la Ley 1952 que entraría a regir en 2021 por las mismas razones.

1.2. El proceso disciplinario figura autónoma en el derecho público.

Al hablarse de un derecho sancionador se suele pensar en el derecho penal encargado de todos los actos de sanción y penalización en razón de un actuar típico, de ahí que en un inicio se pensara sobre el derecho disciplinario como un

derecho relacionado con el campo penal. No obstante, está más arraigado al ámbito público, en tanto al vigilar, controlar y sancionar a los funcionarios que ejercen funciones estatales dirigidas a la satisfacción del interés general, el bien común y los fines esenciales del Estado, es evidente que su área de acción está más relacionada con el ámbito administrativo, es decir, de derecho público.

Sin embargo, tampoco se trata de limitar de manera exclusiva al derecho disciplinario como una vertiente ligada y dependiente al derecho administrativo, pues aquella debido a su importancia ha llegado a comprenderse como un derecho autónomo propio del derecho público, pero no derivado o accesorio al derecho administrativo.

El principal argumento que aclara la autonomía del derecho disciplinario parte de su estudio de la dogmática que es diferente al proceso penal, se pensaba que la dogmática únicamente era propia de la disciplina penal, empero, aquella en realidad es aplicable a cualquier disciplina que parta del *ius puniendi* del Estado o de otra especialidad jurídica. En este sentido, Colombia por medio de su Carta Política de 1991 sembró el cimiento para que se estableciera una dogmática del derecho disciplinario buscándose dotar las bases jurídicas con independencia de este con el derecho penal y el administrativo.

De tal modo, partiendo de su independencia al derecho penal, es importante comprender que aquel recae expresamente de los bienes que busca tutelar, pues en temas disciplinarios lo que se pretende tutelar se dirige a la satisfacción del bien funcionamiento de la administración desarrollada como una búsqueda por cumplir la protección hacia la administración pública a partir del funcionamiento, encauzando la conducta de los funcionarios públicos (Giraldo et al., 2013).

A su vez, en temas de derecho administrativo, antiguamente la Ley 13 de 1948 indicó que el proceso disciplinario debía hacerse aunque tuviese matices de autonomía este debía partir de aspectos meramente del derecho administrativo y de forma más específica del sancionatorio que hacía parte de la administración,

que so pena de contener una regulación en concreto, se remitía en exclusiva a la normas del derecho administrativo (Paredes et al., 2021).

No obstante, al incluir la Constitución Política una mención especial a la responsabilidad de los agentes del Estado y la necesidad de que se hagan responsables de sus actos u omisiones, indica que el derecho disciplinario goza de un poder autónomo y suficiente para hacerse cargo de los asuntos que le competen sin que para ello se deba recurrir de manera primaria al derecho administrativo. Cobra entonces una naturaleza propia desde 1995 en que se crea el Código Único Disciplinario, pero es con su desarrollo jurisprudencial y legal que va adquiriendo paulatinamente las bases propias para facilitarle tal autonomía endilgada por la Constitución.

Es dable deducir de conformidad con Rodríguez (2020) que el derecho disciplinario, si bien es una rama del derecho punitivo, este es independiente. La misma encuentra sus características propias con base a su especialidad, lo que la diferencia plenamente de los aspectos específicos de la función de sancionar. En tal sentido, el derecho disciplinario, aunque se apoya constantemente del derecho penal -así como del administrativo- que implica que este no sea considerado autónomo por el simple hecho de ser considerado así, sino por los avances que esta rama ha tenido a razón de las múltiples experiencias que los mismos han otorgado a esta disciplina, encontrando en común principios propios de la facultad sancionadora del Estado.

A partir de la Constitución Política, pero especialmente con la Ley 734 de 2002, se deja entrever un margen de independencia pues se separaban las decisiones de lo que serian los actos administrativos del derecho administrativo y las decisiones de orden judicial del penal. En tal sentido, se logra delimitar los principios rectores de esta disciplina como una de naturaleza correctiva y preventiva, mediante la cual se logra hacer efectivos los fines y principios legales y constitucionales que se deben observar respecto al ejercicio de la función pública (Hernández et al., 2020).

Es de aclararse que el derecho disciplinario en Colombia no está, sujeto dependientemente al derecho administrativo y aún menos al derecho penal. El derecho disciplinario es propio del derecho público, goza de una regulación exclusiva a su proceso y debe ser visto de manera aislada a los otros procesos que, aunque podrían complementarlos, no deben decidir sobre aquel, pues el derecho disciplinario tiene una normatividad propia como lo es el Código Disciplinario de 2019 para regular la responsabilidad de los servidores públicos, que aunque puede ser insuficiente, es importante se desarrolle, mejore y perfeccione con miras a garantizar el normal funcionamiento estatal.

2. Principio de doble conformidad: del derecho penal al derecho público

Como se mencionó con anterioridad, la Constitución Política de Colombia ha tenido una gran incidencia al mencionar la responsabilidad de los trabajadores de la función pública en el ejercicio de sus funciones de cara a su omisión o extralimitación en su ejercicio. Así mismo, también ha hablado de las prerrogativas que tienen todas las personas al interior del ordenamiento jurídico colombiano en los procesos judiciales, a gozar de un derecho de defensa, a no ser juzgado dos veces por un mismo hecho y a poder impugnar las decisiones que le son desfavorables.

El artículo 8 en su numeral 2 de la CADH establece la doble conformidad como la potestad que posee cualquier persona de acudir ante un operador jurisdiccional para impugnar una decisión judicial. Así mismo el Pacto Internacional en su artículo 4 indica que puede ser comprendido como la posibilidad de poner a consideración de un tribunal la atención de una determinada decisión que condena a una persona. Esta última consideración se acerca más plenamente a lo tomado en un principio por la legislación colombiana.

La doble conformidad en Colombia estaría dada en el derecho fundamental al debido proceso, en el que se establece taxativamente que quien sea sindicado tiene el derecho a poder impugnar aquellas sentencias de tipo condenatoria que le son desfavorables, en miras a garantizar que no se esté condenando injustamente y que el primer fallo goza de la suficiente certeza para sancionarlo.

Debido a los términos que usa la Constitución y el desarrollo normativo que ha decidido darle el legislador, en un primer momento se consideró a la doble conformidad como una figura perteneciente únicamente al derecho penal.

Se pensaba que la doble conformidad pertenecía de manera exclusiva al derecho penal o punitivo, pues se creía que aplicaba de manera única a las sentencias condenatorias. Postura totalmente equivocada pues al tenor de las decisiones y criterios jurídicos la realidad de la figura es que sea aplicada a todo fallo en el que exista la posibilidad de apelar (Bonilla, 2015).

Empero, es gracias al desarrollo del derecho convencional que se han venido acrecentando la posibilidad de apertura más criterios acerca de la doble conformidad la cual viene a cobrar una importancia especial en distintos ámbitos del derecho y no solo en el proceso penal, como sucede con el contencioso administrativo -mejor encaminado al derecho público-, convirtiéndose en una garantía inescindible respecto del *ius puniendi* estatal, en cualquiera de las formas en cómo se manifiesta (Pico et al., 2021).

La Constitución Política colombiana no discrimina en el que el sindicado pueda impugnar los fallos judiciales únicamente dentro de la esfera penal, en su lugar, establece al inicio de su apartado que el derecho al debido proceso se aplicara sin distinción a todo tipo de procesos de orden judicial y también administrativos (Const., 1991, art.29). De ahí que deba comprenderse que el debido proceso hace parte de toda actuación y al interior de toda rama del derecho, especialmente de cara a la garantía de los derechos y libertades fundamentales y por el alcance que la misma jurisprudencia le ha dado. Por ello, en ningún momento la Carta limita la posibilidad de que la doble conformidad haga parte del derecho público y se resuma a la aplicación de la disciplina penal, por el contrario, abre esta posibilidad e incluye las actuaciones administrativas propias del derecho público a este ámbito.

En tal sentido, todos los procesos administrativos y judiciales que se presenten en la actualidad se deben orientar hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales. Sobre esto Jaramillo (2020) establece que en Colombia para que una persona sea debidamente sancionada, esta debe estar sujeta a los mismos criterios de un proceso, es decir que el fallo que imponga dicha sanción esta sustentada en aspectos facticos, probatorios y normativos.

En tal sentido, la doble conformidad es una parte del debido proceso que se debe reconocer en su integridad, por lo que su implementación se debe hacer por todos los Estados que hacen parte de la CADH, sin distinción de la disciplina aplicable, pues la Convención en ningún momento la restringe a temas de derecho

penal, sino que busca permear esta garantía a todos los ámbitos en los que se vean inmersos derechos humanos.

2.1. Independencia del derecho disciplinario frente al derecho penal como una garantía general de la doble conformidad

Siguiendo la idea anterior, si bien el derecho penal tenía una relación y desarrollo más profundo en relación con la doble conformidad, esto no fue impedimento para que paulatinamente el derecho público tuviera acceso a esta garantía gracias al alcance que la jurisprudencia, las normas convencionales y la misma necesidad jurídica le dieron. La doble conformidad en el Estado colombiano ha pasado por un proceso de transición que ha ido de la idea de considerar a esta figura como una de aplicación exclusiva del derecho penal, a hacer parte del *ius puniendi* del Estado en su materialización del juzgamiento y sanción a los servidores públicos como objeto directo del ámbito administrativo-disciplinario.

La facultad sancionadora tiene origen en el deber estatal de lograr sus objetivos elementales, de ahí que obtenga la potestad para sancionar a sus servidores cuando aquellos actúan de manera contraria al ordenamiento jurídico. En el derecho disciplinario este se enfoca principalmente en dos aspectos i) las sanciones y ii) los deberes que todo agente del Estado debe cumplir. Pero no debe pensarse en las funciones otorgadas por la Carta para los temas de sanción a la responsabilidad en la conducta de los servidores públicos como una simple función de carácter administrativo atendiendo a su naturaleza, en su lugar debe pensarse en la materialización de una jurisdicción independiente como lo es el derecho disciplinario, de ahí que no deba pensarse en ella como meras decisiones administrativas que comúnmente se generan (Arévalo et al., 2021).

Es factible que en la creación del derecho disciplinario hubiese influencia administrativa y penal, esto debido a que son los campos que han aportado considerablemente desde sus cimientos. Sin embargo, no debe dejarse de lado la realidad de que el derecho disciplinario ha logrado evolucionar *per se*, toda vez que las transformaciones en el campo disciplinario han podido enmarcar

postulados que aducen la independencia y autonomía de este derecho (Daza, 2012).

En un inicio la Corte Constitucional consideraba de manera estricta que la doble conformidad era propia del proceso penal, por ello mencionaba que el derecho a la impugnación de sentencias condenatorias otorga la facultad de que en los procesos penales pueda el sindicado discutir la decisión que lo incrimina ante una instancia jurisdiccional diferente a la que emitió el primer fallo, en otras palabras, para acatar el contenido y las bases de la providencia que define su responsabilidad le atribuye la respectiva sanción (Corte Constitucional, sentencia C-792, 2014). Este concepto limitó en toda medida que se pudiera hablar de la aplicación de la doble conformidad en otrora disciplina, pues únicamente abrió la posibilidad de que aquella fuese aplicada por el condenado de un proceso estrictamente penal.

No obstante, comienza a verse que hay un rompimiento en la sujeción antigua de la jurisprudencia hacia la consideración de esta figura como una única garantía dentro de un proceso exclusivo. Previó entonces que la doble conformidad podría tener un mayor alcance para ayudar en la materialización de las garantías y libertades humanas, especialmente al fijarse en una interpretación de las normas de derecho internacional en ejercicio del control de convencionalidad (Lozano & Chacón, 2020). De ahí que esta garantía trascienda desde el derecho penal a demás disciplinas del derecho, especialmente en miras al derecho disciplinario y administrativo.

Entonces, la Corte Constitucional con posterioridad viene a mencionar que, so pena de que los Estados pueden diseñar discrecionalmente sus leyes y el sistema recursivo dentro del proceso penal, así como la forma en como interpretan la Convención -siempre y cuando no se vulneren sus disposiciones-, resulta necesario que la vía procedimental por medio de la cual se garantiza el ejercicio de impugnar y se revise en aras a que pueda aquella permitir un nuevo análisis de todos aquellos aducidos por el recurrente, tanto probatorios como fácticos, que pueden tener incidencia en la decisión judicial condenatoria.

En este orden de ideas, debe tenerse presente que el Estado colombiano, cumplimiento las disposiciones de la CADH, se encuentra comprometido a garantizar que cualquier persona que ha sido inculpada por una conducta contraria a la ley tiene el derecho a que se presuma su inocencia hasta tanto no se le declare judicialmente culpable. Lo anterior significa independientemente de la persona que busque impugnar el fallo (Corte Constitucional, sentencia SU 217, 2019).

Lo anterior demuestra que el Estado colombiano ha tenido que pasar de un mero reconocimiento a la posibilidad de impugnar la sentencia condenatoria de manera restringida al proceso penal, a ampliar esa cobertura a cualquier otro ámbito, especialmente al de derecho público materializado en el derecho administrativo y disciplinario. Es gracias a la regulación que se ha hecho de este último, de la mención especial que le confiere la Constitución Política y de la importancia que tiene aquel con la consecución de los fines esenciales del Estado, que puede hablarse del derecho disciplinario como un derecho autónomo e independiente, del cual ha sido posible regularse y que configura un escenario necesario para que la doble conformidad sea aplicada.

2.2. Diferencia entre la doble conformidad y la doble instancia en relación con el derecho disciplinario

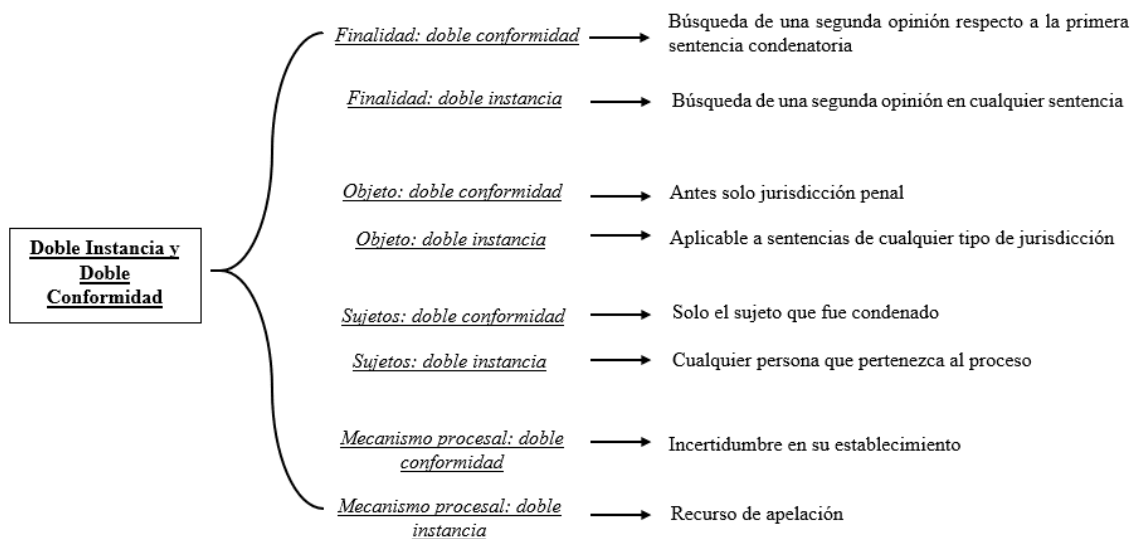
La doble conformidad y la doble instancia han sufrido de un debate profundo por la doctrina e incluso la legislación colombiana, pues han existido momentos en las cuales su concepto se ha desdibujado al punto de convertirse en dos figuras iguales entre ellas y tratarse sin distinción alguna, lo que ha afectado principalmente a la existencia de la doble conformidad más que a la otra. El problema principal radica en considerar a ambas como simples medios de impugnación sin llegar a recaer en sus efectos o en su objeto.

Para comprender concretamente y de la manera más clara la distinción entre estas dos figuras es importante remitirse a la Constitución Política. En ella, como se ha mencionado en acápite anteriores, se establece en el artículo 29 constitucional la doble conformidad como un derecho que tiene el sindicado de

impugnar la sentencia condenatoria. No obstante, la doble instancia tiene su fundamento en el apartado 31 de la Constitución que establece la posibilidad de impugnar fallos judiciales sean objeto de apelación o consulta -según el caso- salvo que la ley regule lo contrario.

En tal sentido, la doble instancia viene a ser una materialización del derecho de apelación que es distinto de la doble conformidad, pues en ella no se busca abrirse paso a una segunda instancia como un medio de impugnación para obtener un nuevo estudio por funcionario superior que revise los errores de la primera instancia y falle sobre términos adversos.

Gráfico 2. Diferencias entre la concepción jurisprudencial de la doble instancia y la doble conformidad



Fuente: Realización propia a partir de Ruiz (2021).

Específicamente podría decirse que las diferencias que definen estas dos figuras se materializan en su finalidad, objeto, sujetos, contexto y mecanismo procesal en el que se operativizan. En relación con la finalidad, el principio de doble instancia tiene que ver con la búsqueda de una segunda opinión por parte

de un operador judicial respecto de cualquier sentencia de cualquier jurisdicción, mientras que el principio de doble conformidad se pensaba principalmente como una segunda opinión de un juez al respecto de la primera sentencia condenatoria de un procesado en materia penal -aunque extendiéndose esta denominación al derecho público- (Ruiz, 2021).

En otras palabras, la finalidad se enmarcaba en el interés de que, en el caso de la doble conformidad, se garantizara la defensa íntegra de las personas que han sido objeto de condena dentro de los procesos penales frente a actos incriminatorios, buscando asegurar que mediante esta figura la condena se imponga de manera correcta. *Contrario sensu*, la doble instancia pretende que se garantice la existencia de un margen de igualdad entro de toda decisión judicial, es decir que exista una correcta administración de justicia (Corte Constitucional, sentencia C-345, 1993). Es decir, mientras que el primero tiene que ver es con las personas que han sido condenadas, la segunda no ve expresamente la condena sino los errores que en ella pudieron producirse.

Aunque la Corte Constitucional anteriormente era seguidora de que la doble conformidad era aplicable únicamente a procesos penales, como se ha venido demostrando, actualmente la misma Corporación ha reconocido su alcance hacia otras materias. De ahí que deba verse a la finalidad no de cara al proceso penal, sino atendiendo a que mientras una busca la protección del debido proceso de la persona condenada la otra pretende es revisar que en una sentencia no se hubiesen cometido errores judiciales que violen derechos humanos.

Respecto a los sujetos, se hace referencia a que en el caso de la doble instancia cualquier persona que haga parte de un proceso -llámese fiscalía, ministerio público, defensa o representación de víctimas- podrá ejercerlo, mientras que en relación con la doble conformidad solo la podrá ejercer el sujeto que hubiese sido condenado por primera vez por una providencia condenatoria dentro del proceso (Ruiz, 2021).

En relación con el objeto, la doble instancia se refiere a la eventualidad de aplicarla en todo tipo de decisiones judiciales de cualquier jurisdicción, mientras que se pensaba en la doble conformidad como aquella exigible solo de sentencias proferidas por un juez penal (Ruiz, 2021). No obstante, es de aclararse que la jurisprudencia constitucional por medio de su desarrollo paulatino ha extendido el alcance de esta figura al punto de que la misma legislación colombiana terminó por incluirla dentro de su compendio normativo en derecho disciplinario

Finalmente, un punto importante pero que también genera incertidumbre es el tema de los mecanismos procesales. Mientras que en la doble instancia se puede acudir al recurso de apelación como una figura procesal, en cuanto a la doble conformidad el desarrollo no ha sido claro ni suficiente, de ahí que exista una incertidumbre en los mecanismos para hacerlo efectivo.

3. Modificaciones necesarias al proceso disciplinario

El nuevo código disciplinario, buscando cumplir con las recomendaciones dadas por la Corte IDH, ha demostrado hacer un intento desesperado por aplicar los postulados convencionales y garantizar los derechos humanos de los empleados públicos, especialmente en aquellos casos atinentes a la investigación y juzgamiento de los servidores de elección popular. No obstante, tales esfuerzos no han mostrado el esfuerzo esperado y en su lugar ha dado paso a una muestra evidente y plena de grandes incongruencias con las disposiciones convencionales, o que en su intento de cubrirlas han terminado mostrando situaciones contraproducentes.

Se presentan grandes retos frente a la ley 1952 de 2019, especialmente en cuanto su sujeción a las normas interamericanas no surte los resultados que se esperaban con la expedición de la sentencia anteriormente mencionada. La Corte IDH ha tenido que ver con preocupación como las medidas del Estado colombiano continúan violando los postulados a los que hizo alusión, al punto de incluso potencializar tales disposiciones violatorias.

Si bien el derecho disciplinario nace de una interrelación con el derecho administrativo, esto no obsta para que deba sujetarse a su control y sanción, pues el derecho disciplinario ha pasado a convertirse en un proceso que goza de autonomía. La PGN pese a cumplir un papel preponderante en la investigación y juzgamiento de los servidores públicos que cumplen roles relacionados con el Estado para lograr el normal funcionamiento y consecución de los fines estatales, el poder absoluto que se le ha ido endilgado frente a diversos aspectos puede contribuir a una carga superior de la que aquella debería tener, dándosele facultades extraordinarias que podrían atentar con las mismas potestades diferenciadas entre la administración y el poder judicial.

Según la Corte IDH la reforma realizada al código disciplinario ha significado una continua transgresión al precepto 23.3 de la CADH, en cuanto ha permitido que un órgano distinto a un juez en proceso penal sea el que establezca

restricciones a derechos políticos de funcionarios que han sido elegidos de manera democrática. A su vez, considera el tribunal que el Estado no adecuó algunos preceptos del código en materia de estándares internacionales, en el entendido que la restricción a los derechos políticos de este tipo de funcionarios siguió en cabeza de la PGN, es decir, en lo relativo a la imposición de sanciones de destitución e inhabilitación a funcionarios que fueron elegidos por voto popular (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 2021).

En este orden de ideas, es de partir que la Convención Americana no permite que ningún órgano administrativo aplique una sanción que signifique una restricción a una persona por su conducta -como lo es el ejercicio de la función pública- para el ejercicio de los derechos políticos, puesto que tal atribución corresponde de manera exclusiva al operador jurisdiccional competente (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 2021).

Pero esto no significa que se nieguen las facultades administrativas de la PGN en su calidad de órgano jurisdiccional transitoriamente, pues aquello aplica esencialmente a agentes del estado de elección democrática. Sin embargo, si plantea un grave inconveniente la designación de las funciones concentradas dadas a la Procuraduría como un único ente encargado de la investigación, sanción y revisión de un mismo proceso, toda vez que vulnera el derecho de los funcionarios a que su proceso sea revisado por órgano distinto que lo profirió cuando lo que alegan es la impugnación de la sentencia condenatoria.

Es importante el rol administrativo que juega esta entidad en el proceso disciplinario, sin embargo, es importante que a nivel introspectivo se analicen sus facultades y se determine si realmente la presencia absoluta producto de las amplias facultades que se le han dado en realidad no constituye un impedimento e incluso vulneración a los derechos de los disciplinados.

A nivel administrativo la PGN, las Personerías Municipales y Distritales, las oficinas de control interno y los funcionarios que tienen potestad disciplinaria en las distintas ramas, entidades y órganos estatales (Ley 1952, 2019) juegan un papel

fundamental en materia disciplinaria, su delimitación ha sido un tema importante a tratar por la Ley, empero, surge la necesidad que desde el juzgamiento se revise las facultades conferidas y como la distribución de tales funciones no terminen ocasionando una vulneración a las garantías de quienes son objetos del proceso disciplinario.

3.1. Vicisitudes de la Ley 1952 de 2019 en relación con la doble conformidad

Esta ley buscó otorgar a la PGN las facultades para conocer de la doble conformidad por medio de unas salas disciplinarias de juzgamiento y de decisiones de las salas sancionatorias, a su vez señaló que las decisiones del Procurador serían resueltas por medio de una sala conformada por tres (3) personas elegidas en una lista de doce por el mismo procurador, es decir que se presenta una incoherencia irrisoria y un inconveniente palpable, en tanto se afecta la misma autonomía de las decisiones de aquellas salas, pues la mismas están supeditadas al arbitrio del procurador (Bermúdez, 2021).

El hecho de que la ley faculte a la Procuraduría para que investigue, acuse, juzgue e incluso revise por medio de sus salas la sentencia condenatoria, configura un problema preocupante hacia las garantías del objeto disciplinario, en tanto no se está permitiendo de manera transparente una revisión justa, libre de sesgo, aislada al interés principal del fallo e independiente que permita que la impugnación de la sentencia condenatoria sea analizada libremente sin ningún tipo de interés o incidencia directa de quien lo profiere.

Pese a que la ley en mención otorga ciertas competencias del poder disciplinario a otros órganos y entidades del Estado, resalta los casos en los que la PGN es la única encargada de tramitar determinados asuntos, para lo cual continúa con la idea de que “en los casos en donde se deba tramitar la doble conformidad, la decisión final estará siempre a cargo de la Procuraduría General de la Nación”, sin recaer en los problemas que esto puede suscitar frente a la transparencia en la revisión de la condena. Además de incluir que cuando el fallo principal es de dicha autoridad administrativa o de las procuradurías delegadas entonces existirán

unas salas disciplinarias encargadas de la segunda instancia y la doble conformidad (Ley 1952, 2019, art. 101, par.1).

Esta situación se antepone al interés de los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, especialmente en relación con la CADH, pues aquella menciona que toda persona tiene el derecho a hacer uso de un recurso simple, rápido y efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la proteja contra actos que vulneren sus derechos fundamentales, incluso si aquellas violaciones se hicieron por servidores, trabajadores, persona o cualquier otro cumplimiento una determinada competencia o función (CADH, 1969, art.25). Lo que busca la doble conformidad viene a ser que se otorgue la posibilidad de realizar una revisión íntegra de un fallo condenatorio, el cual pueda confirmar el fundamento y dar una mayor credibilidad al acto jurisdiccional estatal, además de brindar mayor tutela jurídica y seguridad a los derechos del condenado. De ahí que se requiera la realización de un examen integral (Pico et al., 2021).

Es un gran avance que la doble conformidad pasará a ser de un contexto meramente penal a ser reconocido por los demás ámbitos estatales, lo que incluye al derecho administrativo y por su puesto disciplinario. No obstante, tal reconocimiento no debe impedir que el ejercicio de este derecho deba limitarse y ponerse en peligro por la falta de medidas pertinentes para su cumplimiento.

Lo que busca la doble conformidad permitir que el proceso este inmerso sobre un margen de seguridad jurídica, esto es evitar a toda costa el estudio interminable de decisiones judiciales. El problema que ello conlleva es la preocupación de que tal figura sea utilizada para reducir las garantías procesales de los imputados donde se termine recayendo en un juzgamiento indefinido hasta que recaiga una condenatoria (Campos, 2016). Tal preocupación se materializa en el caso en concreto bajo el entendido de que al existir un poder cíclico entre quien expide la sentencia condenatoria y quien la revisa por el principio de doble conformidad podría coexistir un desconocimiento marcado en las garantías del condenado, pues las salas disciplinarias de la PGN seguirán estando supeditadas a ella, por lo que no habrá un rompimiento o independencia entre quien decide y quien revisa,

ocasionando que esa conexión pueda estar viciada por la subordinación de una de ellas a la otra.

De ahí que el principal interés de la ley deba recaer en regular, fijar, determinar y repartir correctamente las facultades de los órganos administrativos para participar en el poder disciplinario sin que ello conlleve a una transgresión de los intereses del disciplinable por razón de la acumulación de funciones en un solo órgano. Una importante ayuda que podría conllevar a ello sería el traspaso de funciones a la jurisdicción contencioso-administrativa, pues aquella está dotada de funciones jurisdiccionales en casos concretos. Lo que significa que, so pena de que la ley realizó un actuar importante al otorgar medidas para ser revisadas en determinadas circunstancias para que la jurisdicción contencioso administrativa las revise (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 2021), sin que ello se considere contrario a las funciones jurisdicciones que le fueron atribuidas, es necesario que la ley recaiga más en el papel que deben jugar las autoridades administrativas y esta jurisdicción en el caso en concreto, más que en las funciones reducidas que se le otorgaron.

3.2. Aproximaciones de la jurisprudencia constitucional hacia la doble conformidad en materia disciplinaria

La Corte Constitucional ha exhortado fuertemente al Estado colombiano para que haga aplicación del bloque de constitucionalidad consagrado en el artículo 93 superior, por lo que considera la importancia de que se aplique la normatividad internacional, al interior de ordenamiento jurídico colombiano en miras de que se garanticen los postulados convencionales.

Como señala este tribunal, los tratados internacionales de derechos humanos deben reconocer la garantía de la doble conformidad, pues así lo dispone, por un lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que menciona que toda persona que haya sido declarada culpable de un delito tiene el derecho a que la sentencia condenatoria y la pena impuesta se sometan a un tribunal superior, atendiendo a lo establecido en la ley. A su vez, siguiendo a la Convención

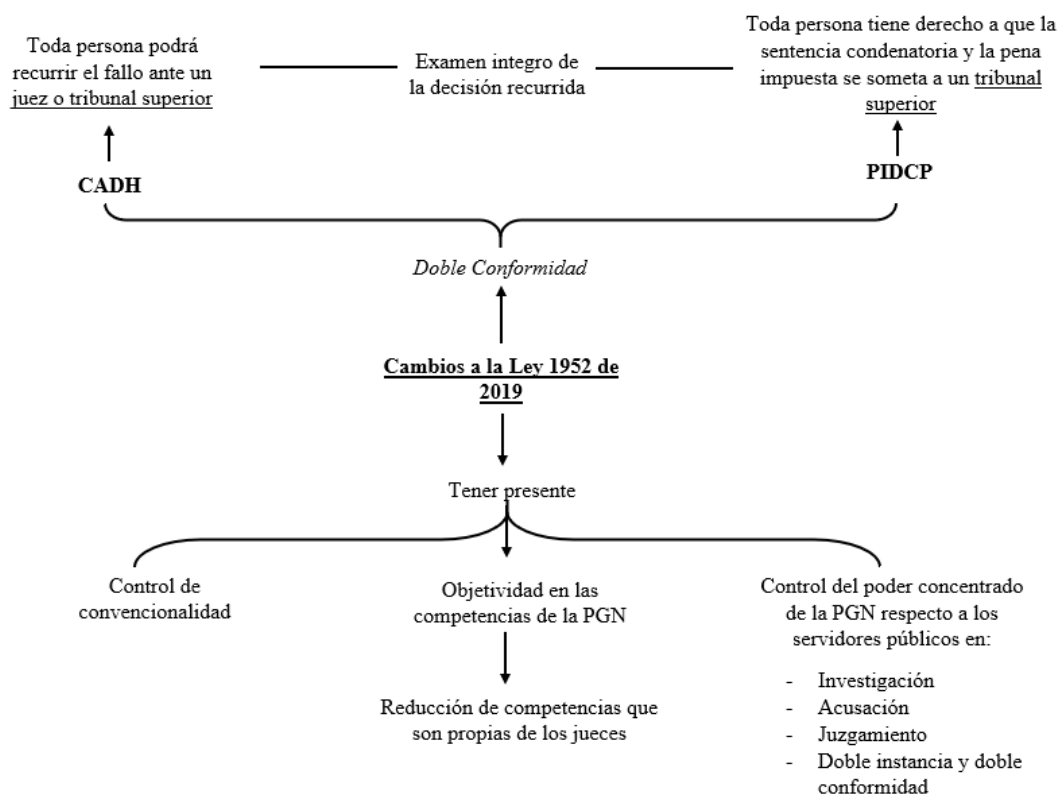
Americana, toda persona que hubiese sido inculpada de un delito tiene el derecho a que se presuma su inocencia hasta tanto no se haya definido plenamente su culpabilidad, por consiguiente, toda persona tendrá el derecho, en igualdad plena, a recurrir del fallo ante un juez o ante un tribunal superior (Corte Constitucional, sentencia SU 217, 2019).

Identifíquese como siguiendo el último proscenio la Convención Americana resalta que el principio de doble conformidad deberá realizarlo un juez o un tribunal superior, y no un órgano de la administración que tenga acumuladamente las funciones de investigación, juzgamiento e incluso de estudiar la doble conformidad o la doble instancia de los fallos impugnados. Pero el alto tribunal Constitucional con base en la jurisprudencia interamericana ha reiterado como, independiente del nombre dado al recurso existente para recurrir a un fallo, lo esencial es que aquel garantice un examen íntegro respecto del fallo recurrido (Corte Constitucional, sentencia SU-217, 2019).

No obstante, para lograr ese examen integral se requiere que se cumpla con la disposición plena de la Convención que otorga una importancia especial al principio objeto de estudio como una verdadera garantía para el proceso judicial, por lo que se requiere una mayor atención al desarrollo de esta figura dentro del Estado colombiano.

Como ha mencionado la jurisprudencia constitucional, es necesario que Colombia tenga en cuenta las disposiciones internacionales y las recomendaciones dadas por la Corte IDH frente a los temas concernientes al proceso disciplinario colombiano, toda vez que sólo la sujeción al bloque de constitucionalidad permitirá un verdadero cumplimiento y garantía a los derechos fundamentales de los ciudadanos, siendo en este caso el de los servidores públicos.

Gráfico 3. Modificaciones necesarias al proceso disciplinario de cara a la doble conformidad



Fuente: Realización propia a partir de Pico Barajas, D. & Nossa Rodríguez, J. A. (2021).

Es necesario que se preste atención a las facultades que se le ha dado a la PGN y se revisen los casos en que tales facultades pueden conllevar a una violación de los derechos, garantías y libertades procesales de los disciplinables. Además, como señala Pico & Nossa (2021) es necesario que se realice una modificación a los aspectos jurídicos para garantizar la aplicación del principio objeto de estudio, para lo cual el Congreso tiene el deber de regular la materia atendiendo al artículo 150 superior de procesar y ajustar a la normatividad internacional, so pena de continuar en la vulneración e incumplimiento de los mandatos establecidos en la CADH.

En este sentido, deberá el Estado prestar mayor relevancia al papel de la jurisdicción contenciosa administrativa y acatar las disposiciones interamericanas que le obligan a disminuir las facultades extralimitadas de la Procuraduría General de la Nación en esta materia. Especialmente deberá analizar como la condensación de unas funciones intrínsecamente relacionadas en un mismo órgano -aunque dividido en salas- puede conllevar a una violación de las garantías judiciales y la protección judicial del interesado.

Conclusiones

Buscando darle respuesta a la problemática planteada y su consiguiente sub pregunta es importante comenzar mencionando que, frente a la operatividad de la doble conformidad al interior del Estado colombiano, si bien su reconocimiento en otros campos, como lo es el derecho público, ha significado un avance trascendental en la garantía de este derecho convencional y constitucional, los esfuerzos por materializarlo han sido insuficientes.

La Ley 1952 de 2019 aunque ha hecho marcados esfuerzos por mejorar el proceso disciplinario colombiano, en realidad ha fallado considerablemente en distintos puntos de garantía a los derechos humanos y las garantías procesales que tanto la Constitución como las disposiciones convencionales consagran. Es menester comprender que no basta con tener una norma programática que enuncie la existencia del derecho, sino que se requieren de medidas tendientes a garantizarlo. Situación que resulta ilusoria y preocupante en el orden normativo colombiano.

La doble conformidad carece de un mecanismo concreto que haga aplicación de este tipo de impugnación contra sentencias condenatorias, por lo que su operativización no puede hacerse exigible hasta tanto no cuente con medios idóneos que le permitan ser garantizado. Por ello, deberá la ley definir con mayor concreción el ejercicio de este derecho, la manera de llevarlo a cabo y las autoridades pertinentes para conocerlo.

Respecto a las modificaciones administrativas, legales y jurisprudenciales necesarias a aplicar para dar operatividad a esta figura, es necesario que se parta de las atribuciones otorgadas a distintos órganos administrativos que pueden significar una transgresión a los derechos de los disciplinables en tanto no cumplen con las delimitaciones que la Convención Americana de Derechos Humanos establece.

La presencia de la jurisdicción contenciosa administrativa podría jugar un papel trascendental en estos casos, donde para dar cumplimiento a los estándares

convencionales se siga acudiendo a operadores judiciales competentes, pero sin salirse del ámbito del derecho público. Para la CADH quien debe conocer de la doble conformidad deberá ser el juez respectivo para el caso, es decir, no cabe interpretación congruente que permita determinar el rol de la PGN en estos asuntos, pues la misma no solo carece de las facultades jurisdiccionales requeridas por la CADH, esto es, tratarse de jueces o tribunales superiores, sino que también pone en tela de juicio la correcta distribución de funciones y la claridad en el modo en como aquellas podrían ejercerse, puesto que se supeditaría a un solo órgano junto a sus correspondientes ramas el control total sobre los casos disciplinarios, lo que pone en peligro el mismo fuero funcional para conocer de la doble conformidad y las garantías y protecciones judiciales del disciplinable que tiene derecho a que la impugnación de la sentencia que le condene sea revisada por un operador adverso a quien inicialmente la profirió.

La función del legislador también debe ser revisada minuciosamente, pues es este el encargado de proferir la ley y prestar plena observancia de que aquella no presente algún tipo de incoherencia y transgresión a la Constitución y a los postulados convencionales. De ahí que es inminente la necesidad de que el Congreso de la República nuevamente ejerza su papel legislativo en torno al Código General Disciplinario, toda vez que es un deber del Estado adaptar sus normas a los estándares, normas y tratados internacionales, especialmente cuando la Corte IDH ha recomendado directamente al Estado tal adecuación en miras de evitar posibles condenas por responsabilidad internacional estatal como ya ha ocurrido previamente. Es por ello que se resalta la importancia de que el legislador adecue el sistema jurídico colombiano hacia los postulados convencionales, en este caso en materia disciplinaria.

Además, el legislador deberá prestar una atención mayor al papel que juega la PGN en el poder disciplinario y como su presencia absoluta en todos los actos disciplinarios puede conllevar a un desconocimiento de las garantías del interesado, además de una falta de autonomía y de seguridad jurídica por ser el juzgador y el encargado de la doble conformidad integrantes de un mismo órgano,

conllevando a dudas sobre el deber de subordinación que tiene el inferior a su dependencia.

En este orden de ideas, para poder hacer una mejor delimitación desde el ámbito legal y administrativo, es necesario que el Estado colombiano preste atención a las recomendaciones de la jurisprudencia de someterse a las disposiciones convencionales y los estándares interamericanos para hacer efectivos los derechos y garantías judiciales, y para lograr una mayor operativización de la doble conformidad.

Referencias bibliográficas

- Arévalo Alemán, J. L. Rojas Silva, K. A. (2021). El Derecho Disciplinario como una Especialidad Autónoma o de Naturaleza Administrativa. Universidad Libre.
- Bermúdez Cárdenas, S. M. (2021). Las modificaciones, paradigmas y retos del nuevo código general disciplinario. Universidad Santo Tomás.
- Bonilla, Á. (2015). Pérdida de investidura: Representación de la "muerte política" y desconocimiento de los derechos fundamentales. Verba Iuris, 34 , 117-145.
- Campos, J. L. (2016). El derecho a la doble instancia y el principio de doble conformidad: una contradicción inexistente. Costa Rica: Revista Judicial, (118), 147-158.
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (2021). Corte Interamericana de Derechos Humanos cuestiona cambios en reforma a la Procuraduría. Recuperado en: <https://www.justiciaypazcolombia.com/corte-interamericana-de-derechos-humanos-cuestiona-cambios-en-reforma-a-la-procuraduria/>
- Congreso de la República. (28 de enero de 2019). Código General Disciplinario [Ley 1952 de 2019]. D.O.: No. 50.850.
- Constitución Política de Colombia. (1991). 32ª ed, Leyer.
- Convención Americana de Derechos Humanos . (1969). (7 al 22 de noviembre). Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. (B-32). San José, Costa Rica: (Pacto San José). Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Corte Constitucional, Sala Plena. (21 de mayo de 2019). Sentencia SU-217/19. [M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (29 de octubre de 2014). Sentencia C-792/14. [M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez].

- Corte Constitucional. (26 de agosto de 1993). Sentencia C-345/93. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].
- Corte Constitucional. (5 de agosto de 1996). Sentencia C-341/96. [M.P. Antonio Barrera Carbonell].
- Daza Pérez, M. F. (2011-2012). La Naturaleza Jurídica Del Derecho Disciplinario ¿Autónoma E Independiente? Revista de divulgación de estudiantes, egresados y profesores de la División de Ciencias Jurídicas, 58-60loza
- Giraldo, C., & Urbina, C. (2013). Existencia de bienes jurídicos en el derecho disciplinario. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada
- Hernández Villamizar, I. P., Guachetá Torres, J. D., Paredes Mosquera, H. H. & Reyes Gómez, E. (2020). Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva? Universidad de San Buenaventura: El Ágora U.S.B., 20 (1), pp. 66-81.
- Jaramillo, S. (2020). El reconocimiento de la doble conformidad judicial en el derecho procesal penal colombiano. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Obtenido de 51 [https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/37036/JaramilloRestrepoSara Mar%20C3%ADa2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/37036/JaramilloRestrepoSara%20Mar%20C3%ADa2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Juvinao, C. (2019). Trabajen Vagos denuncia a 30 congresistas por ausentismo. Kienyke.com Política. Obtenido de <https://www.kienyke.com/politica/trabajen-vagos-denuncia-30-congresistas-por-ausentismo>
- Mosquera, H. H., Perafán, A. T. y Mosquera, J. A. (2014). 100 años de la jurisdicción contencioso administrativa en el departamento del Cauca. Un estudio de su historia y de las decisiones de nulidad y reparación directa. Jurídicas CUC, 10(1): 127-156. Recuperado de: <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/463>

- Lozano Parra, J. S., & Chacón Campo, D. S. (2021). Operatividad del control de convencionalidad por vía de excepción: medio de garantía en los procesos judiciales en el Estado colombiano. *Revista Cadena de Cerebros* (e-ISSN: 2448-8178), 5(1).
- Paredes Mosquera, H. H., Orozco Ordoñez, M. A. & Jiménez Rodríguez, L. M. (2021). Historia del derecho disciplinario en Colombia y el ejercicio de la abogacía, un análisis de su unificación normativa. *Justicia*, 26 (40), 188-205.
- Parra, J. S. L., Palomino, S. A. C., & Cadena, K. Y. C. (2021). La necesidad de establecer el estándar Daubert como criterio de admisibilidad para las decisiones sobre el decreto y práctica de la prueba pericial de parte en Colombia. *Legem*, 7(1), 76-96.
- Palomino, S. A. C., Parra, J. S. L., Cadena, K. Y. C., Castañeda, L. C., & Bayona, D. F. T. (2021). Inferencia lógica del indicio: análisis de los procesos de simulación con base en el razonamiento probatorio del contexto. *RHS-Revista Humanismo y Sociedad*, 9(2), e1-1.
- Pico Barajas, D. & Nossa Rodríguez, J. A. (2021). Revisión sistemática sobre la garantía de doble conformidad judicial en el proceso de pérdida de investidura en Colombia. Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Rodríguez Fonseca, W. A. (2020). La independencia del derecho disciplinario para los servidores públicos en relación con el derecho penal en Colombia. Universidad Católica de Colombia.
- Ruiz Malaver, M. (2021). ¿Doble conformidad para sentencias absolutorias? ICDP. Obtenido de: <https://icdp.org.co/doble-conformidad-para-sentencias-absolutorias/>