

**ESTÁNDARES DE PRUEBA DE LA CORTE IDH EN PROCESOS DISCIPLINARIOS Y
SU APLICACIÓN EN COLOMBIA**

LUZ ADRIANA RAMÍREZ MESA

MARÍA JIMENA DÍAZ ZAMORA



**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA FACULTAD DE DERECHO CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO BOGOTÁ
2025**

Estándares de prueba de la CIDH en procesos disciplinarios y su aplicación en Colombia.

Luz Adriana Ramírez Mesa

María Jimena Díaz Zamora

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de la Magister en Derecho

Tutor:

Edgar Fabián Garzón Buenaventura

Universidad La Gran Colombia

Facultad de Derecho ciencias políticas y sociales

Maestría en Derecho

Bogotá, 2025

Estándares de prueba de la CIDH en procesos disciplinarios y su aplicación en Colombia..

Nota de Aceptación

Firma del presidente del
jurado

Firma del jurado

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	9
I. CAPÍTULO I.....	12
1. MARCO CONTEXTUAL DEL RÉGIMEN PROBATORIO EN EL DEBIDO PROCESO Y LAS GARANTÍAS JUDICIALES APLICABLES A LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS.....	12
PRELUSIÓN	12
1.1. Diálogos judiciales entre Cortes.....	13
1.2. Control concentrado y difuso.....	21
1.2.1. Control Concentrado.....	21
1.2.2. Control Difuso	22
1.3. Res interpretata y res judicata	23
1.3.1. Res judicata (cosa juzgada internacional).....	24
1.3.2. Res interpretata	25
1.4. Estándar de prueba en los procesos disciplinarios en clave convencional.....	28
1.5. Evolución de la jurisprudencia convencional en materia disciplinaria	29
1.6. Principios convencionales aplicables al estándar de prueba en procesos disciplinarios	36
1.6.1. Legalidad y tipicidad reforzada	36
1.6.2. Presunción de inocencia	37
1.6.3. Carga probatoria del Estado	38
1.6.4. Motivación reforzada de la decisión	38

1.6.5. Debido proceso y derecho de defensa	40
II. CAPÍTULO II	42
2. EL DERECHO DISCIPLINARIO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN COLOMBIA EN SU ESTÁNDAR PROBATORIO	42
PRELUSIÓN	42
2.1. El derecho disciplinario en Colombia	43
2.2. Proceso disciplinario según la normativa	45
2.3. Criterios jurisprudenciales en la valoración probatoria disciplinaria en Colombia	51
2.3.1. Presunción de inocencia y estándar de prueba suficiente.....	51
2.3.2. Deber de motivación y sana crítica	53
2.4. Reglas probatorias de la Ley 1952 de 2019 modificado por Ley 2094 de 2021	55
2.4.1. Hechos disciplinariamente relevantes y objeto de la prueba	55
2.4.2. La confesión del investigado y la aceptación de cargos.....	57
2.4.3. Derecho de contradicción y defensa respecto de las pruebas	59
2.4.4. Principio de licitud y requisitos de validez de la prueba disciplinaria	61
III. CAPÍTULO III	64
3. INCORPORACIÓN VÁLIDA DE LAS PRUEBAS EN EL PROCESO DISCIPLINARIO.....	64
PRELUSIÓN	64
3.1. Principios convencionales aplicables al proceso.....	65
3.1.1. Principio de contradicción	66
3.1.2. Principio de publicidad.....	67

3.1.3.	Principio de igualdad de armas	68
3.1.4.	Principio de legalidad probatoria	68
3.1.5.	Derecho de defensa	69
3.2.	Incorporación de pruebas obtenidas en etapas previas del proceso.....	70
3.3.	Omissiones convencionales en la Ley 1952 de 2019 y Ley 2094 de 2021.	72
3.4.	Marco normativo interno versus estándares convencionales.....	76
3.4.1.	Garantía de contradicción y derecho de defensa en la práctica probatoria	77
3.4.2.	Igualdad de armas entre la Procuraduría y la defensa	78
3.4.3.	Publicidad y transparencia del proceso disciplinario	79
3.4.4.	Motivación de las decisiones y valoración racional de la prueba	80
3.4.5.	Independencia, imparcialidad y control judicial de las sanciones disciplinarias.....	82
Conclusión		86
Bibliografía		90

Introducción

La labor ejercida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en el *ius commune latinoamericano* en materia de Derechos Fundamentales tiene amplia importancia en el ordenamiento jurídico colombiano. La jurisdicción internacional ha permeado los derechos internos y ha sobrepasado barreras de orden nacional en la dinámica de las teorías supranacionalistas. En ese escenario, las decisiones judiciales que emite la Alta Corporación Interamericana han tomado tal fuerza vinculante para los Estados miembros, que su omisión puede configurar responsabilidades en el marco internacional. Es por ello, que su labor ha sido labrada en los términos de la creación de un derecho latinoamericano con base en los Derechos Humanos.

Sin embargo, la resistencia a las nuevas dinámicas de la globalización del derecho por parte de algunos Estados impide el desarrollo efectivo de las sentencias emitidas por la CorteIDH, teniéndose como principal problema el desconocimiento en sus efectos y, sobre todo, la baja coercibilidad que se tiene para el cumplimiento de las sentencias. Esta circunstancia, disminuye la eficacia de los tratados internacionales, cuya base es la obligatoriedad que expresa la norma jurídica como principal herramienta y garantía del goce efectivo de los derechos humanos.

En ese contexto, el desarrollo de los Derechos Humanos se detiene en su aplicación, encontrándose un retraso en su correcto ejercicio por los ciudadanos de un Estado. Si bien, las legislaciones del derecho interno de los países asumen un marco normativo que expresa el cumplimiento de Derechos Humanos, el discurso práctico asume condiciones que limitan su correcto ejercicio. Ejemplo de lo anterior, conviene en el ejercicio de los Derechos político–electorales en el derecho interno de los países, cuando la Constitución Política asume su consagración y, la ley, preceptúa su cumplimiento, pero la jurisprudencia determina su aplicación omitiendo los preceptos internacionales.

Bajo este panorama, la CorteIDH ha desarrollado criterios sobre el estándar de prueba en clave con el desarrollo del artículo 8 de la CADH, donde establece una serie de directrices que tiene como fin garantizar el debido proceso y la protección de los derechos fundamentales en el marco de procedimientos judiciales y administrativos.

Dentro de estos desarrollos jurisprudenciales convencionales, adquiere especial relevancia el proceso disciplinario, el cual, al valorar la prueba, determina la responsabilidad del disciplinado y la limitación de sus derechos. Bajo este tenor, el presente trabajo de investigación tiene como fin analizar los parámetros fijados por la jurisprudencia interamericana en materia de prueba y su impacto en el sistema disciplinario colombiano, con el fin de evaluar si se ajusta a los principios vectores de interpretación que se han establecido en la materia.

Así las cosas, para efectos metodológicos se plantea la siguiente pregunta de investigación **¿Cuál es el procedimiento, conforme a los estándares de la CIDH del artículo 8 de la CADH, para incorporar las pruebas obtenidas en una actuación de trámite en el marco del proceso disciplinario?** Esta interrogante tiene como fin determinar en qué medida las pruebas recaudadas en actuaciones preliminares pueden ser valoradas en la etapa formal del proceso disciplinario, sin que se vulnere los derechos fundamentales del investigado. Del mismo modo, la investigación pretende identificar el diálogo del derecho interno colombiano con la jurisprudencia de la CorteIDH, con relación a la aplicación de los estándares interamericanos, con el ánimo de poner de relieve criterios que armonicen el régimen probatorio disciplinario con las directrices convencionales.

De este modo, se dará aplicación a una metodología descriptiva crítica que permitirá examinar el marco normativo y jurisprudencial aplicable a la incorporación de pruebas obtenidas en una actuación de trámite dentro del proceso disciplinario. Para este propósito, en primera instancia, se llevará a cabo una descripción del contexto jurídico en el que se enmarca el proceso disciplinario en Colombia, con el fin de brindar un marco contextual de las disposiciones nacionales e internacionales que regulan el régimen de la prueba.

En segunda instancia, se realizará un análisis crítico de los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), en concreto del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Esto con el propósito de establecer los principios rectores en la valoración probatoria dentro de procedimientos disciplinarios.

Finalmente, se examinará la aplicación práctica de estos estándares en el régimen disciplinario colombiano, mediante un contraste de la normativa y las decisiones de las autoridades

disciplinarias con los lineamientos convencionales. Este ejercicio va a determinar las antinomias en la incorporación de pruebas dentro del proceso disciplinario.

I. CAPÍTULO I

1. MARCO CONTEXTUAL DEL RÉGIMEN PROBATORIO EN EL DEBIDO PROCESO Y LAS GARANTÍAS JUDICIALES APLICABLES A LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

“La ley no ha sido instituida para ser un instrumento de opresión”

Montesquieu

PRELUSIÓN

La convencionalización del derecho disciplinario es el reflejo del fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de la influencia normativa sobre los ordenamientos jurídicos internos de los Estados parte. En concreto, el Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que consagra las garantías judiciales del debido proceso, ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en clave expansiva, extendiendo su aplicabilidad a los procedimientos administrativos disciplinarios, cuando estos puedan derivar en afectaciones sustanciales de derechos fundamentales.

En este contexto, el presente capítulo tiene por objeto exponer el marco contextual interamericano sobre el debido proceso y las garantías judiciales aplicables a los procedimientos disciplinarios, con énfasis en los criterios de valoración probatoria, en tanto núcleo sustantivo de las decisiones sancionatorias que determinan responsabilidades.

Así las cosas, se parte del análisis de los diálogos judiciales entre la Corte IDH y las altas cortes nacionales, los cuales permiten evidenciar los puntos de convergencia y de tensión entre los estándares internacionales y la aplicación interna del derecho disciplinario. Aunado a lo anterior, se abordarán tanto el control concentrado como el control difuso de convencionalidad, a través de los cuales se configura el bloque de convencionalidad y se materializa la recepción efectiva de la jurisprudencia interamericana en los sistemas internos.

En esta línea, se explicarán las doctrinas de la *res interpretata* y la *res judicata*, como categorías fundamentales para entender los efectos jurídicos de las sentencias de la Corte IDH, y posteriormente, se profundiza en el estándar de prueba exigible en procesos disciplinarios, desde

una perspectiva convencional, que supera la mera suficiencia probatoria y exige un juicio de motivación reforzada.

Finalmente, se desarrollan los principios convencionales aplicables a la actividad probatoria en el ámbito disciplinario, tales como la legalidad y la tipicidad reforzada, la presunción de inocencia, la carga probatoria en cabeza del Estado, la motivación reforzada de la decisión sancionatoria, y la garantía transversal del debido proceso y derecho de defensa. Este capítulo, por tanto, busca aportar herramientas conceptuales, normativas y jurisprudenciales para fortalecer la incorporación del enfoque convencional en los procesos disciplinarios colombianos

1.1. Diálogos judiciales entre Cortes

En la concepción de un mundo globalizado, donde las ideas, los bienes y las personas se interconectan con una velocidad sin precedentes y se diluyen progresivamente las barreras del acceso al conocimiento, los problemas que antes eran percibidos como locales o propios de una nación específica se transforman en desafíos compartidos a escala planetaria. Este fenómeno implica que cuestiones como la contaminación ambiental, el cambio climático, las pandemias, como lo evidenció el Covid-19, la legitimidad de los sistemas políticos, los conflictos armados, las crisis migratorias y las múltiples formas de vulneración de los derechos humanos, ya no pueden analizarse ni enfrentarse de forma aislada.

La interdependencia global ha generado una realidad en la que los acontecimientos en un rincón del mundo tienen el potencial de impactar directa o indirectamente a poblaciones distantes, lo que obliga a los Estados, organismos internacionales y actores sociales a repensar sus marcos de acción, cooperación y responsabilidad colectiva. En este contexto, la gobernanza global, el multilateralismo y la solidaridad internacional emergen como elementos claves para enfrentar retos que son tan complejos como universales.

Es significativo la importancia que tiene el papel del derecho y la jurisprudencia en los órganos jurisdiccionales, no solo internos sino también internacionales, en la construcción de vasos comunicantes entre los emisores y receptores del discurso jurídico, en especial a través de las teorías transnacionales del derecho. Estas teorías, que emergen de la institucionalidad del Estado, permiten la constitución de organismos internacionales que no solo operan como árbitros en

controversias supranacionales, sino que además se convierten en productores de nuevos esquemas de validez y legitimidad jurídica¹. Este fenómeno redefine las fuentes del derecho, al ampliar la perspectiva clásica y permitir una relectura del principio de soberanía desde una lógica de cooperación jurídica internacional.

Este proceso dialógico, se materializa en dos dimensiones fundamentales, en primer lugar, mediante las cláusulas de recepción o integración de normas internacionales en los textos constitucionales, lo cual evidencia una apertura de los sistemas jurídicos nacionales al derecho internacional y a los estándares globales de protección de derechos humanos. En segundo lugar, la creciente intercomunicación entre las jurisprudencias de los órganos jurisdiccionales, que ya no operan en compartimentos, sino que dialogan y se retroalimentan a través de mecanismos como el control de convencionalidad, el uso de precedentes internacionales, y el principio de interpretación conforme. Así, se configura un verdadero constitucionalismo multinivel, en el que la legitimidad de las decisiones judiciales no sólo se mide por su adecuación al ordenamiento interno, sino también por su coherencia con los desarrollos jurídicos globales y regionales.

En el orden latinoamericano, las cláusulas de recepción o incorporación del derecho internacional en el derecho interno reflejan de manera explícita el compromiso de los Estados con un modelo de constitucionalismo abierto y en diálogo constante con los estándares internacionales, especialmente en materia de derechos humanos. Estas disposiciones no solo habilitan, sino que obligan a los jueces y órganos del Estado a interpretar las normas nacionales conforme a los tratados internacionales ratificados, cuando estos reconocen derechos más favorables para las personas.

¹ Garzón, E. Del nacionalismo al Positivismo Jurídico Comparado. 2020, p. 194

El ejemplo paradigmáticos de esta tendencia se encuentran en varias constituciones del sistema interamericano. En Colombia, el artículo 93 de la Constitución de 1991² establece que los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos que sean ratificados por el Estado y que reconozcan derechos más favorables prevalecen en el orden interno. En Perú, la Constitución de 1993³ en sus disposiciones finales y transitorias, numeral cuarto, reconoce el carácter vinculante de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Argentina, en su reforma constitucional de 1994⁴, otorgó jerarquía constitucional a diversos instrumentos internacionales mediante el artículo 75, numeral 22, lo que marca un hito en la integración del derecho internacional en su sistema jurídico. Ecuador, en su Constitución de 2008⁵, dispone en el artículo 424 que los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico interno. Por su parte, Bolivia en su Constitución de 2009, en el artículo 13, numeral 4, establece que los derechos y deberes consagrados en los instrumentos internacionales se interpretarán conforme a la Constitución, pero también que los tratados de derechos humanos tienen rango constitucional cuando reconocen derechos más favorables.

Estas cláusulas no solo constituyen un mecanismo de incorporación formal de normas internacionales, sino que también proyectan una visión transformadora del derecho constitucional contemporáneo, en la que los sistemas jurídicos nacionales se entienden como parte de un entramado jurídico más amplio, articulado por principios de cooperación, complementariedad y universalidad.

En ese contexto, la jurisprudencia nacional empieza a dialogar activamente con la jurisprudencia de órganos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aras de promover una circulación transnacional de principios y estándares jurídicos que fortalecen la protección de los derechos fundamentales en el plano regional y global.

² Constitución Política [CP] 7 de julio, 1991, [Col.].

³ Constitución Política [CP] 29 de diciembre, 1993, [Per.].

⁴ Constitución Política [CP] 22 de agosto, 1993, [Arg.].

⁵ Constitución Política [CP] 20 de octubre, 2008, [Ecu.].

⁵ Constitución Política [CP] 7 de febrero, 2009, [Bol.].

“Es evidente que la apertura de las constituciones a los derechos venidos de otras partes es una característica objetiva que lógicamente, se piensa engendrará una aceptación de los derechos fundamentales establecidos por los estándares internacionales (...) el continente latinoamericano es, sin lugar a duda el continente abierto al derecho internacional de los derechos humanos o dicho de otro modo, aquel donde la internacionalización del derecho constitucional se ve en su máxima expresión”⁶

Lo precitado conduce a la configuración de un derecho dúctil, que se caracteriza por una supraconstitucionalidad funcional de las normas jurídicas internacionales, las cuales interactúan de forma conjunta, simultánea y dinámica con las normas jurídicas locales. De esta manera la interacción no supone una jerarquía rígida o mecánica, sino una lógica de complementariedad orientada a la protección reforzada de los derechos fundamentales, en virtud del principio *pro persona* y del mandato de interpretación conforme. Lo anterior, consiste en dotar al juez de herramientas normativas más robustas y garantistas que le permitan adoptar decisiones judiciales adecuadas al caso concreto, en atención a los estándares internacionales que amplifican el contenido de los derechos reconocidos en el ámbito interno.

En este contexto, el derecho internacional no es una esfera ajena al derecho constitucional, sino que constituye una fuente normativa viva que participa activamente en el proceso de construcción jurisprudencial. Así lo demuestra la estructura del sistema internacional, que encuentra sustento en instrumentos como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁷, cuyo artículo 53 establece el concepto de normas imperativas del derecho internacional general (*jus cogens*), que

⁶ Burgordue L. El Dialogo judicial. Máximo desafío en los tiempos modernos. Editorial Porrúa- México. 2013. Pág. 217-218

⁷ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 23 de mayo. 1969 [En línea] https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf

no pueden ser derogadas por acuerdos entre partes; el artículo 38, literal d, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia⁸, que reconoce como fuente del derecho internacional las decisiones judiciales y la doctrina de los publicistas más calificados de las distintas naciones; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular en sus artículos 2 al 29, donde se desarrolla un catálogo amplio de derechos fundamentales y obligaciones de los Estados para garantizar su efectivo goce.

De esta manera, la articulación normativa e interpretativa da lugar a un derecho dialógico y evolutivo, que desborda los márgenes tradicionales del Estado-Nación y que, promueve una justicia más contextualizada, universal y centrada en la dignidad humana. La supraconstitucionalidad del derecho internacional, en este sentido, no representa una amenaza a la soberanía, sino una expresión avanzada de la interdependencia normativa que exige la realidad global contemporánea.

De la normatividad previamente referida se deriva lo que puede denominarse una teoría de la comunicabilidad constitucional, la cual permite comprender la estructura del derecho contemporáneo como un entramado normativo abierto, dinámico e interconectado. Esta teoría se fundamenta en la posibilidad de una interrelación constante entre la teoría general del derecho de carácter universal y las normativas particulares, de orden nacional o internacional, con el propósito de ofrecer soluciones más precisas a las ambigüedades, lagunas o vaguedades que presentan los casos concretos. En otras palabras, cuando las normas locales resultan insuficientes o ambiguas, el intérprete puede, y en ocasiones debe, acudir a los principios y disposiciones del derecho internacional o comparado para armonizar su decisión con los estándares más elevados de protección de derechos.

⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. [En línea] <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>

Este fenómeno no implica la existencia de una jerarquía normativa piramidal tradicional en la que el derecho internacional sustituya o imponga unilateralmente su voluntad sobre el derecho nacional. Todo lo contrario, se configura un margen dialógico o una red de inter-normatividad, donde distintas fuentes jurídicas, constitucionales, legales, jurisprudenciales e internacionales, se comunican, se retroalimentan y se complementan mutuamente.

Este diálogo normativo se materializa tanto en el uso de cláusulas de apertura constitucional como en la práctica interpretativa de los jueces, quienes integran en sus fallos no solo la jurisprudencia nacional, sino también la de tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o incluso órganos no jurisdiccionales con autoridad normativa, como los comités de Naciones Unidas.

Asimismo, este modelo de diálogo implica una reinterpretación del principio de supremacía constitucional, ya no entendido como una barrera infranqueable, sino como un punto de encuentro entre el orden interno y los compromisos internacionales asumidos por los Estados. De esta forma, se favorece una visión sistémica del derecho, centrada en la dignidad humana como valor fundante y transversal, donde la norma y la jurisprudencia interactúan no como compartimentos estancos, sino como elementos articuladores de un mismo propósito, el cual supone garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales y la consolidación de un constitucionalismo inclusivo, plural y transnacional.

“El derecho no es entendido como solo la producción de las normas del Estado, sino a su vez, es un proceso dialógico global, en la esfera que la productividad de una norma internacional o adscrita, puede ser interpretada o aplicada en un caso concreto (TTD) mediante un trasplante jurídico (...)El diálogo entre máximos tribunales jurisdiccionales internos, ha conllevado a unas características del sistema jurídico: la consolidación del precedente, la dinamización de herramientas procesales constitucionales (declaración de inconstitucionalidad–amparo), la interrelación con

jurisprudencias extranjeras (uso de jurisprudencias constitucionales comparadas) y, la armonización del derecho (*ius-comune* latinoamericano)”⁹

Así las cosas, se confirma entonces que el papel del juez latinoamericano no puede reducirse a la figura tradicional del mero aplicador mecánico de la ley. sino que debe concebirse como un verdadero intérprete activo y comprometido con los principios que estructuran el orden jurídico nacional e internacional. Su labor exige una comprensión del derecho no como un sistema cerrado y autosuficiente, sino como un cuerpo normativo en constante evolución, en el que coexisten normas constitucionales, legales, jurisprudenciales e internacionales, y donde la búsqueda de la justicia y la protección de los derechos fundamentales deben guiar su quehacer.

El juez latinoamericano, en especial en contextos marcados por profundas desigualdades sociales, inestabilidad institucional y déficits estructurales de protección de derechos, tiene el deber de observar la naturaleza del derecho desde una visión de unidad material, orientada por valores como la dignidad humana, la igualdad y el principio *pro persona*. Esta tarea hermenéutica no se limita a una simple comparación de normas, sino que implica identificar la “respuesta correcta”¹⁰, dentro del conjunto del ordenamiento jurídico, lo cual exige un razonamiento integrador, argumentativo y sensible al contexto.

En ese sentido, el juez se convierte en un punto nodal del diálogo normativo entre las fuentes nacionales e internacionales, y su interpretación debe aspirar a ser coherente con los desarrollos

⁹ Garzón, E. Control Judicial al acto discrecional en Colombia. Editorial Tirant Lo blanc. 2020, p. 50

¹⁰ Guest, Stephen. Dworkin's 'One-Right-Answer' Thesis. *Problema anuario de filosofía y teoría del derecho*, 3-21. [En línea] http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-43872016000100003&lng=es&tlng=.

del derecho constitucional global, especialmente en lo que se refiere a estándares internacionales de derechos humanos.

“Dworkin construye un método decisión personificado por un juez con capacidades extraordinarias, Hércules y destinado a encontrar en cada caso difícil los principios que expliquen de la mejor manera posible las reglas vigentes y que provean la mejor justificación moral para la decisión del caso”¹¹

De esta manera, el diálogo entre las fuentes del derecho no es espontáneo ni, mucho menos, circunstancial. Por el contrario, se trata de un ejercicio racional y deliberado, estructurado metodológicamente para que sea fructífero en la resolución del caso concreto. Este diálogo debe orientarse a construir respuestas normativas que no solo sean formales o procedimentales, sino que encarnen una comprensión sustantiva de los derechos y principios involucrados.

En este sentido, el proceso judicial, ya se desarrolle ante un juez nacional o ante un tribunal internacional, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es dialéctico por naturaleza. Supone no solo la confrontación de pretensiones, sino también la interpelación constante de antecedentes normativos y jurisprudenciales, que deben ser sopesados y contrastados para construir decisiones que respeten los marcos constitucionales e internacionales.

Este carácter dialógico implica una apertura del derecho a la argumentación, a la deliberación y a la interpretación sistemática, donde el juez actúa como un arquitecto de justicia, llamado no solo a resolver un conflicto, sino a producir decisiones con legitimidad jurídica, política y social:

“la confrontación con sus propios antecedentes que debe hacer el tribunal que recibe la jurisprudencia a través de un proceso de argumentación, es lo que va a permitir el verdadero diálogo jurisprudencial (*diálogo interpretation*). De esta forma la

¹¹ Hart-Dworkin. El debate. Editorial Siglo del Hombre, Universidad Externado. 2016, p. 38

jurisprudencia recibida produce una verdadera fertilización en la jurisprudencia del tribunal receptor *cross fertilization*)”¹²

1.2.Control concentrado y difuso

Así las cosas, luego de evidenciar que las constituciones latinoamericanas, y en particular las de los países suramericanos, han avanzado significativamente en el reconocimiento explícito de la competencia del sistema interamericano de derechos humanos, así como en la apertura de sus ordenamientos jurídicos al derecho internacional, es necesario consolidar un diálogo permanente, estructurado y funcional entre los órganos internacionales de protección y los operadores judiciales internos. Este diálogo no debe ser entendido como una mera referencia ocasional a estándares internacionales, sino como un ejercicio sistemático de articulación normativa, hermenéutica y jurisprudencial que fortalezca la protección de los derechos fundamentales en el plano nacional.

En este marco, resulta imprescindible revisar y comprender cómo operan las formas de control de constitucionalidad, tanto el concentrado como el difuso, dentro de los sistemas jurídicos de la región, y cómo estas formas se ven influenciadas o potenciadas por el diálogo con el sistema interamericano, a saber:

1.2.1. Control Concentrado

El control concentrado se ejerce de manera formal cuando las víctimas presentan su petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una vez agotados los requisitos de admisibilidad previstos por el sistema interamericano, como el principio de subsidiariedad y el agotamiento de los recursos internos. La Comisión, en su calidad de órgano cuasi jurisdiccional, evalúa preliminarmente la situación denunciada y, si encuentra mérito suficiente, puede remitir el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siempre y cuando el Estado en cuestión haya reconocido la competencia contenciosa de dicho tribunal.

¹² Ayala, C. Del Dialogo jurisprudencial del Control de convencionalidad. Editorial Porrúa. 2013, p. 3

Una vez el caso es sometido a la jurisdicción de la Corte, este órgano ejerce control sobre el cumplimiento de las obligaciones convencionales contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y dicta sentencias en las que no solo determina la existencia o no de una violación, sino que además formula directrices interpretativas de carácter vinculante para el Estado demandado. Estas sentencias, al declarar la responsabilidad internacional del Estado, no solo producen efectos jurídicos inmediatos en el caso concreto, sino que también proyectan efectos generales sobre los demás Estados parte del sistema.

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana cumple una doble función: por un lado, actúa como mecanismo de reparación y justicia para las víctimas; por otro, se convierte en una fuente interpretativa de referencia obligada para los jueces internos de los Estados que han ratificado la CADH y aceptado la competencia de la Corte. Es a partir de esta segunda función que surge el concepto de *res interpretata*, según el cual, aunque una sentencia de la Corte no haya sido proferida contra un Estado determinado, sus criterios interpretativos deben ser considerados por todos los Estados parte como orientaciones autorizadas y legítimas sobre el contenido, alcance y aplicación de los derechos consagrados en la Convención.

Este valor hermenéutico de la jurisprudencia interamericana refuerza la idea de un constitucionalismo multinivel y dialógico, en el que los jueces nacionales están llamados a interpretar sus constituciones y normas internas a la luz de los estándares desarrollados por la Corte Interamericana.

1.2.2. Control Difuso

Este tipo de control se ejerce por parte de los jueces, autoridades jurisdiccionales e incluso por aquellos funcionarios públicos que cumplen funciones con efectos directos sobre los derechos de

las personas. En los casos concretos, conocidos bajo la modalidad inter partes, estas autoridades están llamadas a resolver las controversias locales no únicamente con fundamento en las normas constitucionales y legales internas, sino también teniendo en cuenta las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, en especial aquellas contenidas en tratados internacionales ratificados por el Estado.

La finalidad del control difuso, desde esta perspectiva, no es otra que adecuar la respuesta judicial al contenido sustantivo de los estándares internacionales, de modo que se garantice una protección reforzada de los derechos fundamentales en el plano interno. En este marco, los jueces deben ejercer un rol activo de interpretación conforme, acudiendo a los principios pro persona, de favorabilidad, y de interpretación evolutiva del derecho internacional. Así, el control difuso se convierte en un vehículo para concretar, en el ámbito doméstico, los desarrollos jurisprudenciales y normativos del sistema interamericano de derechos humanos.

Esta práctica se aproxima a una hermenéutica interamericana, en la medida en que el operador jurídico no actúa de manera aislada frente a su ordenamiento, sino que lee, interpreta y aplica las normas internas a la luz de las decisiones, opiniones y criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros órganos del sistema. Esto implica una transformación del rol judicial tradicional: el juez ya no es un simple ejecutor de la legalidad interna, sino un intérprete que actúa como puente entre el derecho nacional y el derecho internacional, lo que desarrolla una lectura sistémica e integradora del derecho.

1.3. *Res interpretata* y *res judicata*.

A su vez, del diálogo convencional emergen dos efectos jurídicos fundamentales que enriquecen y complejizan la relación entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos: de un lado, la *res judicata* o cosa juzgada internacional, y de otro, la *res interpretata* interamericana. Ambos conceptos derivan directamente de la función jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero producen efectos distintos dentro de los ordenamientos nacionales.

1.3.1. *Res judicata (cosa juzgada internacional)*

La sentencia emitida por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ct-IDH) constituye una manifestación concreta del ejercicio de su competencia contenciosa, en la que se establece un criterio jurídico con carácter subjetivo y vinculante para las partes en litigio, esto es, la víctima o víctimas y el Estado demandado. Esta decisión judicial adquiere la categoría de *res judicata* internacional, lo que significa que no admite recurso alguno, es definitiva y pone fin al conflicto jurídico planteado ante el sistema interamericano. Su eficacia interpartes implica que el Estado condenado está obligado a cumplir con todos y cada uno de los extremos de la sentencia de forma pronta, íntegra y efectiva, sin dilaciones indebidas ni interpretaciones restrictivas de su contenido.

Cabe resaltar, que dicha obligatoriedad no es meramente política o simbólica, sino que tiene fundamento jurídico expreso en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, el artículo 67¹³ establece que las sentencias de la Corte son definitivas e inapelables, mientras que el artículo 68.1 impone a los Estados partes el deber de acatar cualquier decisión dictada por la Corte en los casos en que sean parte, lo que configura una obligación internacional específica que se integra al bloque de legalidad del derecho interno del Estado.

El cumplimiento de estas sentencias incluye tanto las medidas individuales de reparación, tales como indemnizaciones, restituciones o garantías de no repetición, así como también las medidas de carácter general o estructural, dirigidas a modificar prácticas, leyes o políticas públicas que hayan sido identificadas como causas de la violación de derechos humanos¹⁴. Por tanto, se produce una vinculación total y absoluta no solo respecto de los efectos declarativos de responsabilidad, sino también en relación con el contenido normativo de las reparaciones ordenadas, cuya ejecución material es exigible mediante mecanismos de supervisión por parte de la propia Corte.

¹³ Organización de los Estados Americanos. (OEA) Convención Americana de Derechos Humanos: Pacto de San José.

¹⁴ MacGregor. Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia a las partes (*res judicata*) e indirecta hacia de la Convención Americana (*res interpretata*). 2013

1.3.2. *Res interpretata*

Los principios vectores de interpretación desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ct-IDH) en sus sentencias cumplen un efecto irradiador sobre los Estados parte del sistema interamericano, especialmente en el contexto latinoamericano. Este efecto interpretativo, conocido como *res interpretata*, implica que, aun cuando un Estado no haya sido parte en el litigio específico resuelto por la Corte¹⁵, los criterios jurisprudenciales allí contenidos deben ser considerados como pautas hermenéuticas relevantes para la aplicación e interpretación del derecho interno, en especial cuando se trata de garantizar derechos fundamentales consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

En otras palabras, la existencia formal de una norma nacional no garantiza por sí misma que su aplicación material sea adecuada o conforme a los estándares interamericanos. Es indispensable que tanto la interpretación como la aplicación de las normas internas, en tanto expresiones de la función jurisdiccional y manifestación del orden público estatal, se ajusten a la finalidad establecida en el artículo 2 de la CADH, la cual establece que la obligación de los Estados de adoptar disposiciones de derecho interno que hagan efectivas las garantías consagradas en la Convención. Así, la *res interpretata* obliga a los operadores jurídicos a tomar en cuenta la doctrina jurisprudencial de la Corte Interamericana como una guía autorizada para orientar su práctica judicial y administrativa.

En este contexto, resulta crucial subrayar que la *res interpretata* opera como una herramienta esencial dentro del proceso dialógico entre el derecho interno y el derecho internacional. Sus pautas interpretativas se convierten en referentes ineludibles, especialmente en los denominados “casos difíciles”, urgentes o estructurales, en los cuales las normas nacionales resultan ambiguas, insuficientes o incluso contrarias a los estándares internacionales. En tales escenarios, las precisiones conceptuales emitidas por la Ct-IDH no solo son útiles, sino que adquieren un carácter vinculante indirecto, en la medida en que derivan de obligaciones convencionales ya asumidas por el Estado al ratificar la Convención y reconocer la competencia contenciosa del Tribunal.

¹⁵ CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares Fondo Reparaciones y costas. 23 de noviembre de 2009.

Este efecto normativo e interpretativo se traduce, en la práctica, en una obligación de adecuación del orden jurídico interno, a los desarrollos de la Corte. Las interpretaciones emitidas por este órgano tienen la capacidad de maximizar la protección de los derechos de las víctimas, ya sean directas o indirectas, que han sido afectadas por infracciones convencionales, al constituirse en verdaderos precedentes interamericanos. Estos precedentes no solo consolidan la coherencia del sistema regional de protección de los derechos humanos, sino que también fortalecen la legitimidad del poder judicial interno, al alinearse con los compromisos internacionales de los Estados.

“Sin lugar a dudas, la cuestión de la interpretación de las normas del derecho internacional es el punto neurálgico, piedra angular de la relectura del juez interamericano hace de la teoría general del derecho internacional, toda vez que el particular uso de la regla de efecto útil y de la interpretación *pro personae*, así como la interpretación evolutiva del derecho internacional, son el fundamento clave hermenéutico progresista de su jurisprudencia”¹⁶

El juez nacional, en su rol contemporáneo, debe asumir de manera activa la teoría de los diálogos judiciales, no solo como un mecanismo retórico o académico, sino como una obligación derivada del marco constitucional e internacional en materia de derechos humanos. En este sentido, se configura como intérprete residual de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y, al mismo tiempo, como guardián interno de las interpretaciones convencionales, con el deber de armonizar el orden jurídico interno con los estándares establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ct-IDH). Esta labor se vincula directamente con el cumplimiento del principio de adecuación del derecho interno (artículo 2 CADH) y con el principio *pro homine*, que exige privilegiar la interpretación más favorable para la protección de los derechos fundamentales.

Este rol interpretativo impone al juez no solo el deber de conocer y aplicar los estándares interamericanos, sino también de integrarlos de forma razonada y argumentativa en sus decisiones.

¹⁶ Acosta Alvarado, Paola Andrea. *Dialogo judicial y constitucionalismo multinivel*. Editorial Universidad Externado de Colombia. 2015 p. 240

El juez no actúa en solitario, sino dentro de un entramado de diálogos normativos y jurisprudenciales que incluyen a la Corte Constitucional, los tribunales superiores nacionales y los órganos internacionales. En ese marco, la ejecución de los estándares internacionales puede darse tanto en sede nacional como internacional, y puede desplegarse por vía de acción o de excepción, según la configuración del caso.

De esta manera, la vía de acción se presenta cuando el juez, al motivar su decisión, acude explícitamente al proceso dialógico, ya sea con fuentes internas, por ejemplo las sentencias de la Corte Constitucional, o externas como precedentes de la Ct-IDH, con el ánimo de construir su argumentación conforme a los derechos humanos. Es decir, el operador judicial fundamenta su decisión invocando de manera expresa el corpus iuris interamericano como parte del razonamiento estructural de su fallo.

Por su parte, la vía de excepción opera cuando el juez se enfrenta a una norma interna que resulta incompatible con la CADH o con los desarrollos interpretativos de la Corte Interamericana, y opta por inaplicarla, dando prevalencia a la norma o estándar convencional. En este caso, el juez ejerce un control difuso de convencionalidad, reafirmando la fuerza normativa del derecho internacional de los derechos humanos y su eficacia directa en el ámbito interno.

Este doble mecanismo, tanto de acción como de excepción, materializa los principios vectores de interpretación convencional, sobre todo y para los efectos del presente trabajo de investigación, en materias complejas como la determinación del estándar de prueba en los procesos disciplinarios, donde se ha evidenciado un creciente diálogo entre las altas cortes nacionales y los órganos del sistema interamericano de derechos humanos.

Este intercambio ha sido fundamental para precisar los criterios que deben regir la valoración de la prueba en contextos donde están en juego derechos fundamentales como el debido proceso, la presunción de inocencia, y el derecho de defensa. En el caso colombiano, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han comenzado a incorporar, con distintos alcances, las pautas interpretativas de la Corte Interamericana, tales como los casos emblemáticos como *Escué Zapata vs. Colombia* o *López Lone y otros vs. Honduras*, en los que se analiza con especial rigor la carga probatoria, la motivación reforzada y el estándar de certeza requerido para sancionar a

funcionarios públicos sin vulnerar sus garantías fundamentales. Así, el derecho disciplinario se convierte en un espacio privilegiado para observar cómo opera el control de convencionalidad, y cómo el juez nacional puede y debe acudir al *corpus iuris* interamericano para orientar sus decisiones en armonía con los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

Este proceso dialógico fortalece el constitucionalismo multinivel y reafirma el compromiso de los Estados latinoamericanos con un modelo de justicia que no se agota en el derecho nacional, sino que se enriquece constantemente con los principios y decisiones del sistema interamericano, garantizando así una protección más robusta, coherente y universal de los derechos humanos.

1.4. Estándar de prueba en los procesos disciplinarios en clave convencional

El estándar de prueba en el proceso disciplinario alude al nivel de convicción o suficiencia probatoria exigido para tener por acreditada una conducta reprochable. Su determinación reviste especial importancia porque se conecta directamente con el derecho al debido proceso de los disciplinados. Las garantías del artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), no se limitan al ámbito penal o judicial, sino que se extienden a todo procedimiento estatal que pueda afectar derechos de las personas, incluso los procesos administrativos sancionatorios.¹⁷

Cualquier actuación u omisión de órganos estatales en un proceso disciplinario debe respetar las garantías mínimas de imparcialidad, defensa, presunción de inocencia y motivación, entre otras, para asegurar decisiones justas. El estándar de prueba forma parte de estas garantías y, precisamente, de este depende que solo se impongan sanciones disciplinarias cuando exista prueba suficiente de la falta, lo que resguarda el principio de inocencia y previene la arbitrariedad.

Cuando se trata el estándar probatorio, en clave convencional, se debe abordar conforme los parámetros de la CADH y la interpretación que de ella ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Esta perspectiva se justifica por varias razones, en primera medida, Colombia ha incorporado los tratados de derechos humanos, incluida la CADH, en el

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72.

bloque de constitucionalidad, lo que obliga a las autoridades internas a aplicar la norma disciplinaria en armonía con dichos estándares internacionales.

Segundo, la doctrina del control de convencionalidad impone a jueces y autoridades el deber de verificar que las leyes y prácticas internas sean compatibles con la Convención Americana y, de ser necesario, inaplicar aquellas disposiciones contrarias a los derechos que ella consagra.¹⁸

Lo anterior implica que el operador disciplinario colombiano debe examinar el estándar de prueba a la luz de las exigencias convencionales, so pena de incurrir en responsabilidad internacional del Estado. De esta manera, los derechos comprometidos en el proceso disciplinario están protegidos por instrumentos internacionales de derechos humanos. De ahí que, un estándar probatorio deficiente podría traducirse en la violación de derechos convencionales como las garantías judiciales o la protección judicial efectiva.

1.5.Evolución de la jurisprudencia convencional en materia disciplinaria

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado progresivamente principios vectores sobre el debido proceso y la prueba en el ámbito de los procesos sancionatorios y disciplinarios. Un hito es el Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (2001)¹⁹, donde se estableció que las garantías judiciales del artículo 8 CADH son aplicables a procedimientos administrativos disciplinarios que deriven en la afectación de derechos de los funcionarios.

La Corte IDH ha señalado que los Estados no pueden eludir el cumplimiento de las garantías del debido proceso alegando la naturaleza no penal de la sanción, aun en el derecho administrativo sancionador rigen principios como la legalidad, la presunción de inocencia, el derecho de defensa y la exigencia de una decisión motivada

¹⁸ Vargas, R. La perspectiva de derechos humanos en el proceso disciplinario. Ed. ICDP. [En línea] <https://icdp.org.co/la-perspectiva-de-derechos-humanos-en-el-proceso-disciplinario/#:~:text=interna%20con%20el%20Pacto%20de,y%20que%20ha%20ido%20prosperando>

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72.

“La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso”²⁰

Lo precitado ha sentado las bases para exigir estándares probatorios adecuados en cualquier proceso disciplinario. A partir de entonces, la Corte IDH ha reiterado estos principios en diversos casos. El Caso Apitz Barbera vs. Venezuela, relativo a la destitución de jueces, manifiesta la necesidad de motivación de las decisiones y de la imparcialidad del órgano sancionador como parte del debido proceso (art. 8.1 CADH).²¹

Posteriormente, en Caso López Mendoza vs. Venezuela²², se desarrolló el principio de jurisdiccionalidad, lo que determina la restricción de derechos políticos, como la inhabilitación para ejercer cargos públicos, que se impone en sede disciplinaria sujeta a control judicial, con pleno respeto de las garantías convencionales, entre ellas un estándar probatorio riguroso.

La exigencia de prueba suficiente y de motivación reforzada quedó explícita en el caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala²³, donde una funcionaria fue destituida por faltas disciplinarias sin una adecuada fundamentación de la causal. La Corte IDH declaró que se violaron, entre otros, el deber de motivación, el principio de presunción de inocencia y el principio de legalidad, consagrados en los artículos 8.1, 8.2 y 9 de la Convención Americana. El fallo manifiesta entonces que, tratándose de sanciones administrativas, la conducta reprochada debe subsumirse claramente en una falta

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Apitz Barbera vs. Venezuela, Sentencia de 5 de agosto de 2008.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), López Mendoza vs. Venezuela, Sentencia de 1 de septiembre de 2011.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Maldonado Ordóñez vs. Guatemala, Sentencia de 3 de mayo de 2016.

tipificada y debe estar acreditada con prueba suficiente, so pena de vulnerar el artículo 8.1 de la CADH.

Aunado a lo anterior, el caso Maldonado Ordóñez consolidó la doctrina de que ningún servidor público puede ser sancionado disciplinariamente sin las mismas garantías esenciales que operarían en un proceso penal entre ellas, la presunción de inocencia y la exigencia de una decisión debidamente motivada sobre la base de evidencia sólida.

En el Caso López Lone y otros vs. Honduras²⁴, primer caso conocido por la Corte IDH sobre la destitución de jueces en represalia a la oposición al golpe de Estado de 2009, se reiteraron y ampliaron estos criterios, cuando la Corte encontró que los jueces hondureños fueron sometidos a procesos disciplinarios carentes de imparcialidad y con motivaciones escuetas o inexistentes en las resoluciones de destitución. La sentencia señala que la Corte Suprema de Honduras removió a los jueces con decisiones cuya única motivación era la frase genérica de destitución, sin explicar las razones fácticas y jurídicas de la sanción, lo cual resultó incompatible con el artículo 8.1 de la Convención.

Lo anterior, puso de relieve que la falta de una motivación adecuada revela, en el fondo, la ausencia de un estándar probatorio serio cuando una destitución no expone qué pruebas sustentan la falta ni cómo éstas encajan en la causal disciplinaria, dado que se quebrantan el debido proceso y la presunción de inocencia del afectado.

Ahora bien, la jurisprudencia más reciente ha continuado robusteciendo estos estándares, en el Caso Petro Urrego vs. Colombia²⁵ referido a la destitución e inhabilitación del alcalde de Bogotá Gustavo Petro, la Corte IDH reiteró la obligación de respetar las garantías del debido proceso en sede disciplinaria al máximo nivel. El Tribunal interamericano declaró internacionalmente responsable a Colombia por violar en dicho proceso, entre otros, la garantía de imparcialidad, el principio de presunción de inocencia y el derecho de defensa de Petro

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), López Lone y otros vs. Honduras, Sentencia de 5 de octubre de 2015.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Petro Urrego vs. Colombia, Sentencia de 8 de julio de 2020.

En particular, observó que el diseño del proceso disciplinario, concentrando en la Procuraduría, comprometió la imparcialidad y produjo un prejuizgamiento, ya que la misma entidad que formuló cargos terminó por resolverlos, afectando transversalmente la presunción de inocencia y tornando ilusorio el derecho de defensa. Asimismo, la Corte señala que una autoridad administrativa no puede, por sí sola, privar a un ciudadano de sus derechos políticos mediante sanciones disciplinarias, sin control o intervención judicial, reafirmando el principio de jurisdiccionalidad como componente del debido proceso convencional

Este caso supuso un punto de inflexión en Colombia, luego de que motivó reformas legales para adecuar el proceso disciplinario a los estándares interamericanos, tal como la Ley 2094 de 2021 donde otorgó facultades jurisdiccionales al Procurador en sanciones a funcionarios electos, con el fin de buscar y modular las exigencias de la Corte IDH

Para el caso *Petro vs. Colombia*, se consolidó entonces la idea de que mientras más gravosa sea la sanción disciplinaria y mayor el derecho comprometido, más estrictos y reforzados deben ser el estándar de prueba y la motivación exigidos por el órgano sancionador.

En el mismo año 2020, la Corte IDH conoció otros casos que reafirman estos principios. *Urrutia Laubreaux vs. Chile*²⁶, se pronuncia sobre como la sanción disciplinaria a un juez por el contenido de un escrito, donde se protegió la libertad de expresión judicial y se reiteró la necesidad de motivaciones reforzadas restringió dicha libertad.

Igualmente, en el caso *Mina Cuero vs. Ecuador*²⁷, se marca una decisión acerca de la destitución de un oficial de policía ecuatoriano, donde el Tribunal Interamericano identificó múltiples irregularidades probatorias y procedimentales, entre estas, la falta de notificación adecuada de los cargos, insuficiente tiempo para preparar la defensa, ausencia de una decisión debidamente motivada y vulneración de la presunción de inocencia.

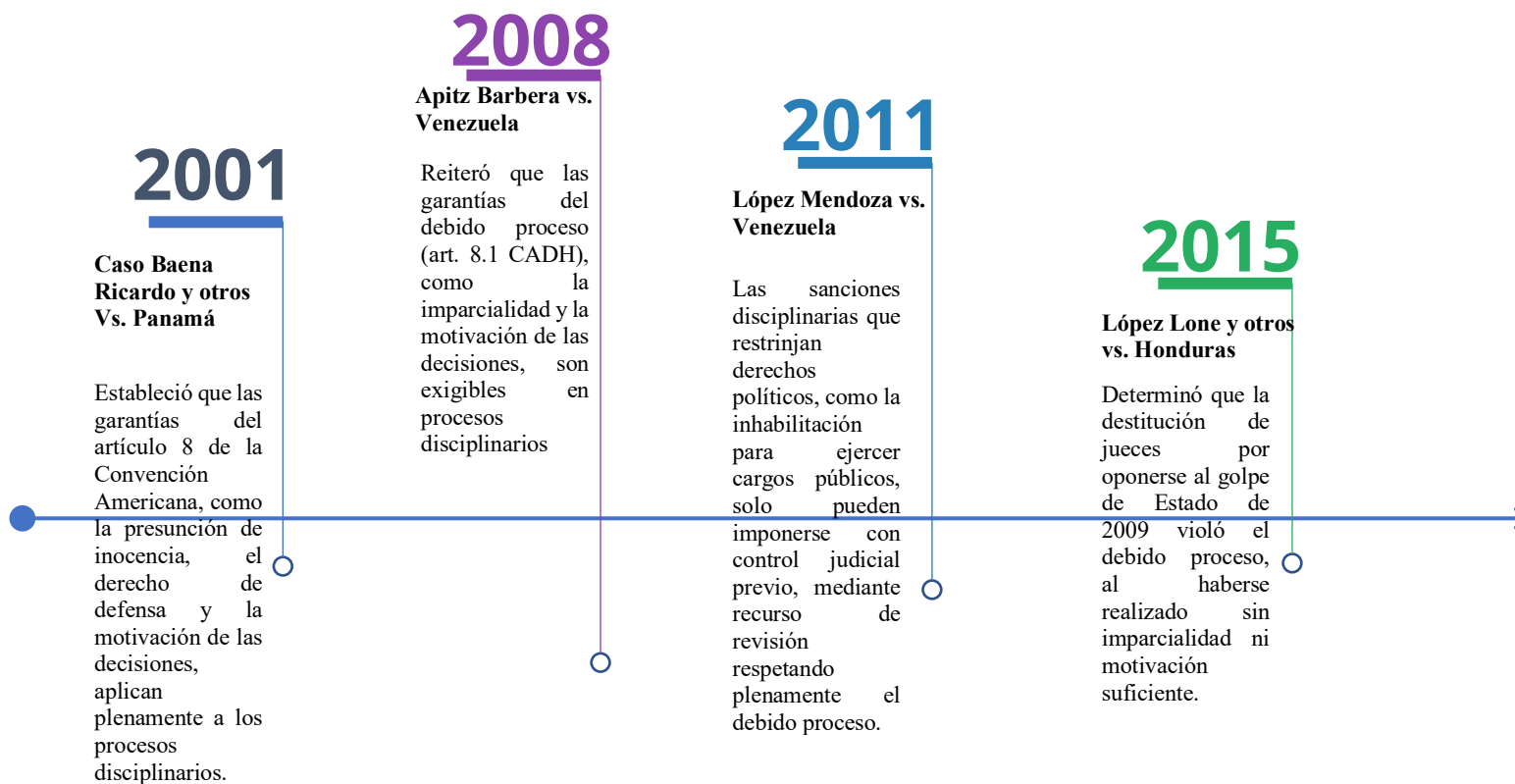
²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Urrutia Laubreaux vs. Chile*, Sentencia de 27 de agosto de 2020.

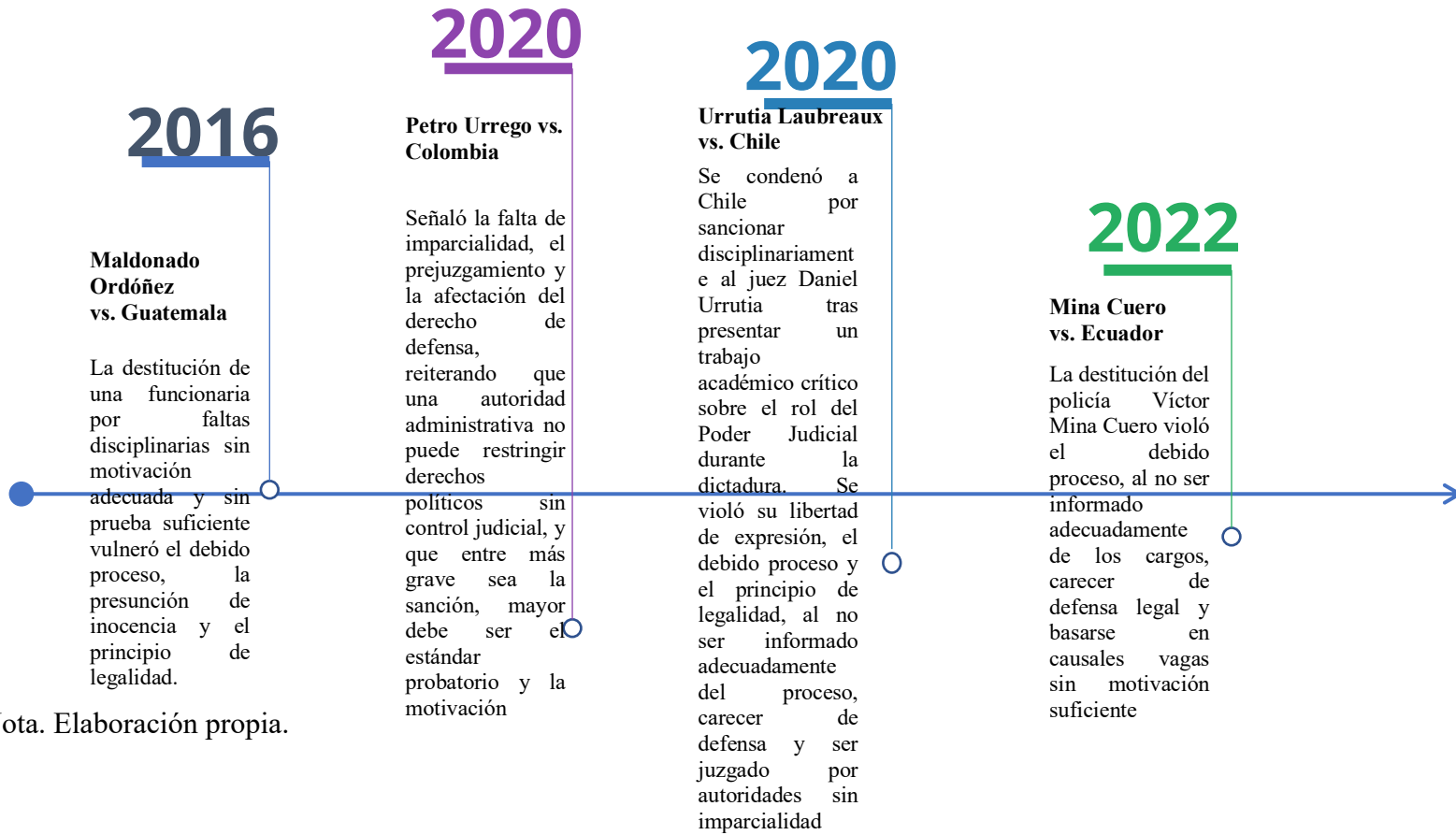
²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Mina Cuero vs. Ecuador*, Sentencia de 7 de septiembre de 2022.

La Corte señala que la resolución disciplinaria no contenía motivación suficiente sobre cómo se habían acreditado las supuestas infracciones ni cómo encajaban en las causales legales aplicadas, y concluye que eso evidencia un prejuzgamiento prohibido por la presunción de inocencia.

Así las cosas, estas decisiones recientes confirman la evolución jurisprudencial hacia estándares cada vez más garantistas, por lo que se tiene que una sanción disciplinaria válida, a la luz del Sistema Interamericano, exige prueba sólida, valoración objetiva e imparcial, y una motivación cuidadosa y exhaustiva que permita controlar la legalidad y convencionalidad de la decisión cualquier fallo en estos aspectos podría implicar la responsabilidad internacional del Estado por violación de Derechos Humanos.

Gráfica 1. Evolución convencional en clave de derecho disciplinario.





1.6.Principios convencionales aplicables al estándar de prueba en procesos disciplinarios

Revisado el acápite anterior, se pueden sintetizar varios principios convencionales que funcionan como vectores o subprincipios del estándar de prueba en el ámbito disciplinario a nivel convencional. Estos principios, derivados de la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH analizada con anterioridad, son orientativos de cómo deben conducirse las autoridades al valorar y exigir pruebas en un proceso disciplinario para garantizar el debido proceso del investigado.

1.6.1. Legalidad y tipicidad reforzada

El principio de legalidad y tipicidad reforzada implica que no hay falta disciplinaria sin ley previa que la defina claramente, el denominado principio en latín *nullum crimen, nulla poena sine lege*. La Corte IDH ha establecido que el principio de legalidad (art. 9 CADH)²⁸ también rige en materia disciplinaria, aunque admite que las normas administrativas pueden tener un grado de especificidad distinto al penal, Con todo, el alcance debe ser suficiente para prever claramente la conducta sancionable.

Una tipicidad reforzada supone que las causales disciplinarias deben interpretarse restrictivamente y con estricto apego a la letra de la norma, de modo que solo se sancione por comportamientos que encuadren sin duda en una falta prevista. Sancionar a alguien por hechos no previstos inequívocamente en la norma disciplinaria vulnera el artículo 9 de la Convención y el 8.1 en cuanto garantía del juez natural y el debido proceso.

Precisamente, el Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala²⁹, la Corte encontró violado el principio de legalidad porque la conducta imputada no correspondía a ninguna causal disciplinaria notificadas a la funcionaria, lo que evidenció una falta de tipicidad y, por ende, arbitrariedad. Así, una autoridad disciplinaria en clave convencional debe verificar que los hechos reprochados estén precisa y previamente descritos en una norma, con el fin de encontrar la legalidad y, sobre todo,

²⁸ Organización de los Estados Americanos (OEA), *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (“Pacto de San José de Costa Rica”), adoptada el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Maldonado Ordóñez vs. Guatemala, Sentencia de 3 de mayo de 2016.

que la subsunción de la conducta en dicha norma sea razonada y convincente, en aras de abordar la tipicidad, especialmente tratándose de faltas gravísimas o sanciones severas.

1.6.2. Presunción de inocencia

Consagrada en el artículo 8.2 de la CADH para materia penal, la presunción de inocencia se proyecta también sobre los procesos disciplinarios de naturaleza sancionatoria. De esta manera, el principio de presunción de inocencia, supone que toda duda razonable debe resolverse en favor del investigado y que nadie puede ser declarado responsable sin pruebas suficientes que produzcan convicción más allá de la duda razonable acerca de su falta.

La Corte IDH ha reiterado que esta presunción es un pilar del debido proceso aplicable a toda clase de procedimiento cuya decisión pueda afectar derechos³⁰, por lo que el funcionario investigado goza de ella del mismo modo que un acusado en sede penal. De ahí que, esto impone que el trámite disciplinario trate al investigado como inocente mientras no se demuestre lo contrario, lo que impide anticipar juicios de culpabilidad.

En este tenor, las vulneraciones a este principio pueden manifestarse, por ejemplo, cuando la autoridad formula cargos o adopta medidas como si la falta estuviera probada de antemano, o cuando en la decisión final se aprecia un prejuizgamiento. Para el caso *Mina Cuero vs. Ecuador*³¹, la Corte advirtió que imponer la sanción más grave sin una motivación suficiente, solo porque se descartaron alternativas más leves, aunado a la consideración de antecedentes no especificados como agravantes, muestra un prejuizgamiento del tribunal disciplinario violatorio de la presunción de inocencia.

Por ende, el estándar de prueba convencional exige no solo probar la responsabilidad, sino hacerlo con tal grado de convicción que venza la presunción de inocencia, asegurando que ninguna persona sea sancionada disciplinariamente sobre meras sospechas o con pruebas débiles.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Mina Cuero vs. Ecuador*, Sentencia de 7 de septiembre de 2022.

1.6.3. Carga probatoria del Estado

El principio de carga probatoria del Estado, está ampliamente ligado a la presunción de inocencia, teniéndose que la definición se establece a que la autoridad acusadora demuestre la culpa o responsabilidad del disciplinado, y no tenga que el acusado probar su inocencia. En clave convencional, el *onus probandi* recae en el Estado u órgano disciplinario que impulsa la sanción, ya que el funcionario investigado tiene derecho a no presentar prueba en contra de sí mismo, y a que, cualquier falta de evidencia suficiente redunde en su favor, haciendo valido el latinismo que expresa el *in dubio pro reo*.

La Corte Interamericana ha dado por sentado este principio al censurar investigaciones incompletas o sesgadas que terminan sancionando sin prueba suficiente. Si la autoridad no logra acreditar con elementos firmes cada elemento de la falta, es decir, el hecho, ilicitud sustancial, grado de participación del acusado, entre otros, debe absolver o archivar el caso. El caso Petro vs. Colombia³², la Corte notó la ausencia de elementos probatorios suficientes para sustentar ciertas imputaciones, como la supuesta motivación discriminatoria tras la sanción.

En este sentido, el alto tribunal interamericano advierte que no pueden imponerse consecuencias gravosas sin evidencia clara. Por lo tanto, será el Estado quien deberá asumir el riesgo de la prueba en los procesos disciplinarios, y en casos en lo que si esta resulta insuficiente, la configuración de la decisión judicial deberá favorecer al disciplinado. Este principio desautoriza prácticas internas que inviertan la carga, por ejemplo al exigir al funcionario que demuestre la licitud de su conducta y obliga más bien a las oficinas disciplinarias a desplegar una investigación objetiva para reunir pruebas contundente antes de sancionar.

1.6.4. Motivación reforzada de la decisión

El deber de motivar las resoluciones, que deriva del artículo 8.1 CADH, exige que toda sanción disciplinaria esté debidamente fundada en consideraciones de hecho y de derecho, con el fin de

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Petro Urrego vs. Colombia, Sentencia de 8 de julio de 2020.

exponer con claridad qué pruebas respaldan la conclusión de responsabilidad y cómo se aplican las normas al caso concreto.

En el contexto convencional, este deber se refuerza tratándose de decisiones que imponen sanciones graves o que afectan derechos fundamentales del funcionario. Así las cosas, este principio implica la motivación reforzada de que la autoridad debe esforzarse en dar respuesta a todos los argumentos de defensa relevantes, valorar críticamente toda la prueba aportada, individualizándola y otorgándole la credibilidad o peso que corresponde, y sobre todo, justificar de manera coherente por qué los hechos se tienen por probados y encuadran en una causal disciplinaria.

La ausencia de motivación suficiente ha sido considerada por la Corte IDH como indicativa de arbitrariedad. Así, en *López Lone vs. Honduras*³³, la escueta resolución de destitución, sin más contenido que la decisión misma, fue encontrada violatoria del artículo 8.1, al privar al sancionado y a la sociedad de conocer las razones fácticas y jurídicas de la expulsión. Igualmente, en *Mina Cuero vs. Ecuador*³⁴, el Tribunal interamericano señaló que la resolución del Tribunal de Disciplina, no contenía una motivación suficiente que permitiera identificar cómo habrían sido acreditadas las infracciones imputadas.

Bajo esta tesitura, la motivación reforzada cumple varias funciones convencionales al proteger el derecho del disciplinado a una resolución razonada y no sorpresiva, lo que permite el control judicial ulterior, tal como la tutela judicial efectiva del art. 25 de la CADH. Con todo, al facilitar la revisión de la legalidad y convencionalidad de la sanción, se brinda garantías de transparencia, al reducir el riesgo de decisiones influidas por factores ajenos al derecho interno.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *López Lone y otros vs. Honduras*, Sentencia de 5 de octubre de 2015.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Mina Cuero vs. Ecuador*, Sentencia de 7 de septiembre de 2022.

En definitiva, una sanción disciplinaria válida debe explicar, paso a paso, el *iter* lógico-probatorio que lleva de la prueba recabada a la conclusión sancionatoria, con especial esfuerzo en contextos complejos o sensibles, so pena de infringir el estándar convencional de motivación.

1.6.5. Debido proceso y derecho de defensa

El principio del debido proceso engloba un conjunto de garantías procesales que deben respetarse íntegramente en el trámite disciplinario, lo que asegura la posibilidad real de defensa del investigado. Comprende entonces, el derecho a ser notificado pronta y detalladamente de los cargos o faltas imputadas, el derecho a contar con tiempo y medios adecuados para preparar la defensa, el derecho a ser oído y a presentar descargos y pruebas de descargo, el derecho a contar con asistencia de un abogado si lo desea, y el derecho a impugnar las decisiones adversas, tales como las garantías de doble instancia o los recurso judiciales del derecho interno en el que se encuentren.

La CADH, en su artículo 8.2 y siguientes, consagra varias de estas garantías, y la Corte IDH ha sido enfática en que le son aplicables a los procesos disciplinarios. El caso *Mina Cuero vs. Ecuador*³⁵, se declara que el procedimiento que llevó a la destitución violó el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación y el derecho al tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa

Ello implica que en el proceso interno no se informó claramente al policía qué conducta se le reprochaba ni se le dio oportunidad efectiva de rebatirla, lo que contravino el estándar convencional. Asimismo, el derecho de defensa abarca la posibilidad de ofrecer pruebas de descargo y controvertir las de la autoridad acusadora, pues si el instructor disciplinario niega injustificadamente la práctica de pruebas pertinentes de la defensa, o basa su decisión en pruebas secretas o no contradichas, se configura una violación al debido proceso.

Otro de los elementos cruciales, es el derecho a un juez imparcial e independiente, consagrado igualmente en el art. 8.1 CADH, dado que la autoridad que decide la sanción debe ofrecer garantías

³⁵ *Ibidem.*

de objetividad y autonomía. Si quien decide el caso tiene un interés en el resultado o ha intervenido activamente en la etapa investigativa acusatoria, sin la debida separación de funciones, compromete la imparcialidad y, con ello, el derecho de defensa del inculpado. La Corte IDH advirtió esto en el caso *Petro vs. Colombia*³⁶, al señalar que la concentración de facultades de investigar y sancionar en la misma entidad administrativa hizo ilusorio el derecho de defensa

Del corolario, el debido proceso convencional exige que el investigado pueda defenderse ante una autoridad imparcial, con pleno conocimiento de los cargos y acceso a todos los medios de defensa, lo que incluye recursos contra decisiones desfavorables. Solo si se respeta de forma íntegra estos derechos de defensa se legitima el estándar de prueba aplicado, dado que es ahí cuando se garantiza que la determinación de los hechos y responsabilidades sea el resultado de un proceso justo y contradictorio, tal como lo demandan los artículos 8 y 25 de la CADH.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Petro Urrego vs. Colombia*, Sentencia de 8 de julio de 2020.

II. CAPÍTULO II

2. EL DERECHO DISCIPLINARIO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN COLOMBIA EN SU ESTÁNDAR PROBATORIO

“El Derecho sin justicia no es más que una burla”

Albert Camus

PRELUSIÓN

Revisa el marco contextual de la presente investigación, el segundo capítulo aborda el procedimiento disciplinario en Colombia como la manifestación particular del *ius puniendi estatal*, orientado al control de la legalidad y la corrección funcional de los servidores públicos. Sin embargo, su configuración normativa y jurisprudencial no puede entenderse de manera aislada del contexto internacional, especialmente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuya influencia ha adquirido fuerza vinculante a través del bloque de convencionalidad visto con anterioridad. En este escenario, cobra especial relevancia la forma en que se produce, incorpora y valora la prueba en el proceso disciplinario, dado que de ello depende no solo la legitimidad de la decisión sancionatoria, sino también la garantía de los derechos fundamentales del disciplinado.

Este capítulo tiene como objetivo examinar el procedimiento probatorio en el marco del derecho disciplinario colombiano, con el fin de identificar si su estructura normativa y su aplicación práctica se ajustan a los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en relación con la incorporación y validez de pruebas obtenidas en actuaciones preliminares o de trámite. La Corte IDH ha sostenido reiteradamente que toda sanción que afecte derechos fundamentales debe ser el resultado de un proceso desarrollado con pleno respeto al debido proceso, dentro del cual la prueba desempeña un papel determinante para garantizar la verdad material, el derecho de defensa y la presunción de inocencia.

Bajo este tenor, el capítulo inicia con una delimitación conceptual del derecho disciplinario en Colombia, para abordar su evolución normativa y sus finalidades constitucionales. A continuación, se expone de manera sistemática la estructura del proceso disciplinario conforme a la Ley 1952 de

2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, a fin de establecer el marco legal que rige actualmente la actividad probatoria en este tipo de procedimientos.

En la parte final del capítulo, se realiza un análisis detallado de las reglas probatorias establecidas en la legislación disciplinaria vigente, al incluir aspectos clave como la determinación de los hechos disciplinariamente relevantes y el objeto de prueba, la confesión del investigado y la aceptación de cargos, el ejercicio del derecho de contradicción y defensa frente a las pruebas, y el cumplimiento del principio de licitud y los requisitos de validez de la prueba disciplinaria.

Este recorrido permitirá valorar si la legislación y práctica disciplinaria colombiana aseguran efectivamente la protección de los derechos del investigado conforme al artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o si se requiere un mayor esfuerzo de armonización para evitar que la actividad probatoria en sede administrativa termine convirtiéndose en un escenario de vulneración de garantías fundamentales.

2.1.El derecho disciplinario en Colombia

El derecho disciplinario es un proceso que tiene como finalidad la regulación del comportamiento de los servidores públicos que actúan cumpliendo funciones propias del Estado, y que se estructura a partir de un conjunto sistemático de normas jurídicas, principios y garantías que permiten al Estado ejercer su poder punitivo a título de *ius puniendi*.

Este derecho dentro del ordenamiento jurídico colombiano, no solo busca sancionar conductas contrarias al deber funcional, sino también preservar la moralidad, la eficiencia y la legalidad en la administración pública, con el fin de garantizar el buen funcionamiento del aparato estatal.

De esta manera, la potestad sancionadora se ejerce cuando el funcionario ha incurrido en faltas por omisión, extralimitación o indebida ejecución de sus competencias, o cuando ha infringido disposiciones contenidas en la Constitución, la ley o en los reglamentos que rigen su conducta. En este contexto, el derecho disciplinario adquiere una dimensión preventiva, correctiva y con el fin de conminar al cumplimiento normativo, luego de que su aplicación busca, no solo castigar el incumplimiento, sino también disuadir a otros servidores de incurrir en conductas similares.

Así, la actuación del órgano disciplinario, por tanto, no puede ser arbitraria, y debe estar orientada por el respeto a los derechos fundamentales del disciplinado³⁷. Esta responsabilidad especial deviene de la Constitución Política, la cual consagra expresamente un régimen de sujeción diferenciada para los servidores públicos frente a los demás ciudadanos. El artículo 6 de la Carta Magna establece que los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y la ley, mientras que los servidores públicos lo son no solo por transgredir el ordenamiento jurídico, sino también por omitir o extralimitar el ejercicio de las funciones que les han sido legalmente asignadas.

El fundamento constitucional implica que los servidores públicos actúan investidos de autoridad estatal y, por tanto, sus actos deben ceñirse estrictamente a los principios de legalidad, imparcialidad, moralidad y eficiencia. Su conducta no puede desligarse del marco normativo que rige el funcionamiento de la administración pública, ya que se presume que cada actuación oficial está orientada a realizar los fines esenciales del Estado. Luego entonces, la infracción de estos deberes funcionales, sea por acción o por omisión, no solo afecta el orden jurídico, sino que puede comprometer derechos fundamentales, e incluso debilitar la confianza institucional y generar responsabilidad disciplinaria, fiscal, penal o incluso política, según la gravedad y naturaleza de los hechos.

De este modo, el deber de sujeción especial no es una simple formalidad, sino una manifestación concreta del principio de juridicidad, según el cual toda actuación administrativa debe tener fundamento expreso en la ley. Este principio impide que el funcionario actúe con discrecionalidad arbitraria o desvíe la finalidad pública de sus competencias, siendo este el asunto donde precisamente se edifica el derecho disciplinario, ya que este no se limita a exigir el mismo nivel de responsabilidad aplicable a los demás administrados, sino que impone un umbral más elevado de deber jurídico y ético.

La anterior afirmación obedece a que los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, no actúan en nombre propio, sino que encarnan la voluntad del Estado y ejecutan tareas orientadas a

³⁷ F. Ovalles Rodríguez, *Fundamentos de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos y particulares disciplinables en Colombia* (Bogotá: Universidad Libre, 2021).

la realización de los fines esenciales del mismo, como lo son la protección de los derechos fundamentales, la garantía del orden jurídico, la prestación eficiente de los servicios públicos y la materialización del interés general.³⁸

En razón de la investidura funcional de los servidores públicos, la posición no es equiparable a la de cualquier otro ciudadano, entendiéndose que están sometidos a un régimen de sujeción especial, que les exige un estándar superior de conducta, derivado de la confianza pública depositada en ellos y sobre todo del impacto que sus actuaciones tienen sobre la institucionalidad. Esta responsabilidad superior implica que, frente a actos de omisión, extralimitación o desviación de poder, no solo deben responder conforme al ordenamiento jurídico general, sino además bajo un sistema disciplinario que salvaguarda la integridad del servicio público y sanciona las transgresiones a los deberes funcionales³⁹.

2.2.Proceso disciplinario según la normativa

Para el caso colombiano, el proceso disciplinario se encuentra reglado por la Ley 1952 de 2019, denominado Código General Disciplinario, el cual ha sido modificado posteriormente mediante la Ley 2094 de 2021. Este cuerpo normativo constituyó el marco legal a través del cual el Estado ejerce su potestad sancionadora en el ámbito administrativo disciplinario, y sobre todo busca garantizar la correcta conducta de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La Ley 1952 de 2019 establece los principios rectores del proceso disciplinario: legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, debido proceso, proporcionalidad, culpabilidad y la cosa juzgada, entre otros. Estos principios tienen la finalidad de asegurar que cualquier actuación administrativa sancionatoria en aras de que se respete los derechos fundamentales del disciplinado y se ajuste al orden constitucional.

³⁸ Hernández Villamizar, Ivonne Pamela, Guachetá-Torres, Julián David, Paredes-Mosquera, Hoover Hugo, & Reyes-Gómez, Esperanza del Carmen. (2020). Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva?. *El Ágora U.S.B.*, 20(1), 66-81. <https://doi.org/10.21500/16578031.4204>

³⁹ Mora, L. (2009). *Lecciones de Derecho Disciplinario*. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios Técnicos de la Procuraduría General de la Nación.

Por su parte, el Código General Disciplinario delimita los deberes y obligaciones funcionales que deben observar quienes integran la función pública, define las faltas disciplinarias, graves, gravísimas o leves, para determinar los criterios para su calificación, donde establece el catálogo de sanciones aplicables según la gravedad de la conducta, esto es la destitución, la suspensión, la multa o la amonestación escrita.

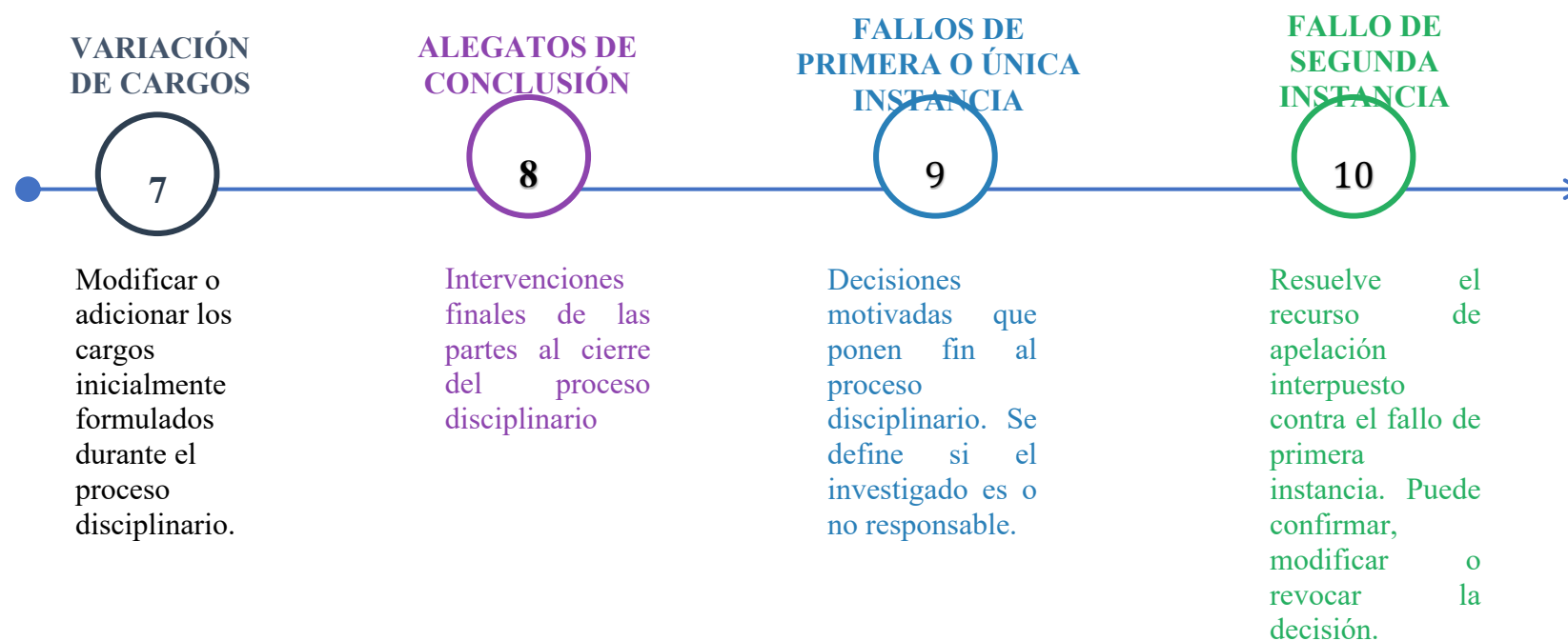
Con la entrada en vigor de la Ley 2094 de 2021, el legislador colombiano introdujo reformas sustanciales al régimen disciplinario, entre ellas la atribución de facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones a funcionarios de elección popular, en atención a los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*⁴⁰. Estas facultades fueron objeto de control de constitucionalidad y declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-030 del 16 de febrero de 2023, en la que se reconoció su compatibilidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concluyéndose que acoger dicha interpretación armoniza el procedimiento disciplinario interno con las exigencias del Sistema Interamericano, y garantiza el debido proceso, el control judicial posterior y la motivación adecuada de las decisiones sancionatorias.

Las precitadas disposiciones legales, configuran un proceso disciplinario por etapas que busca garantizar los derechos fundamentales de los disciplinados, obsérvese:

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Petro Urrego vs. Colombia*, Sentencia de 8 de julio de 2020.

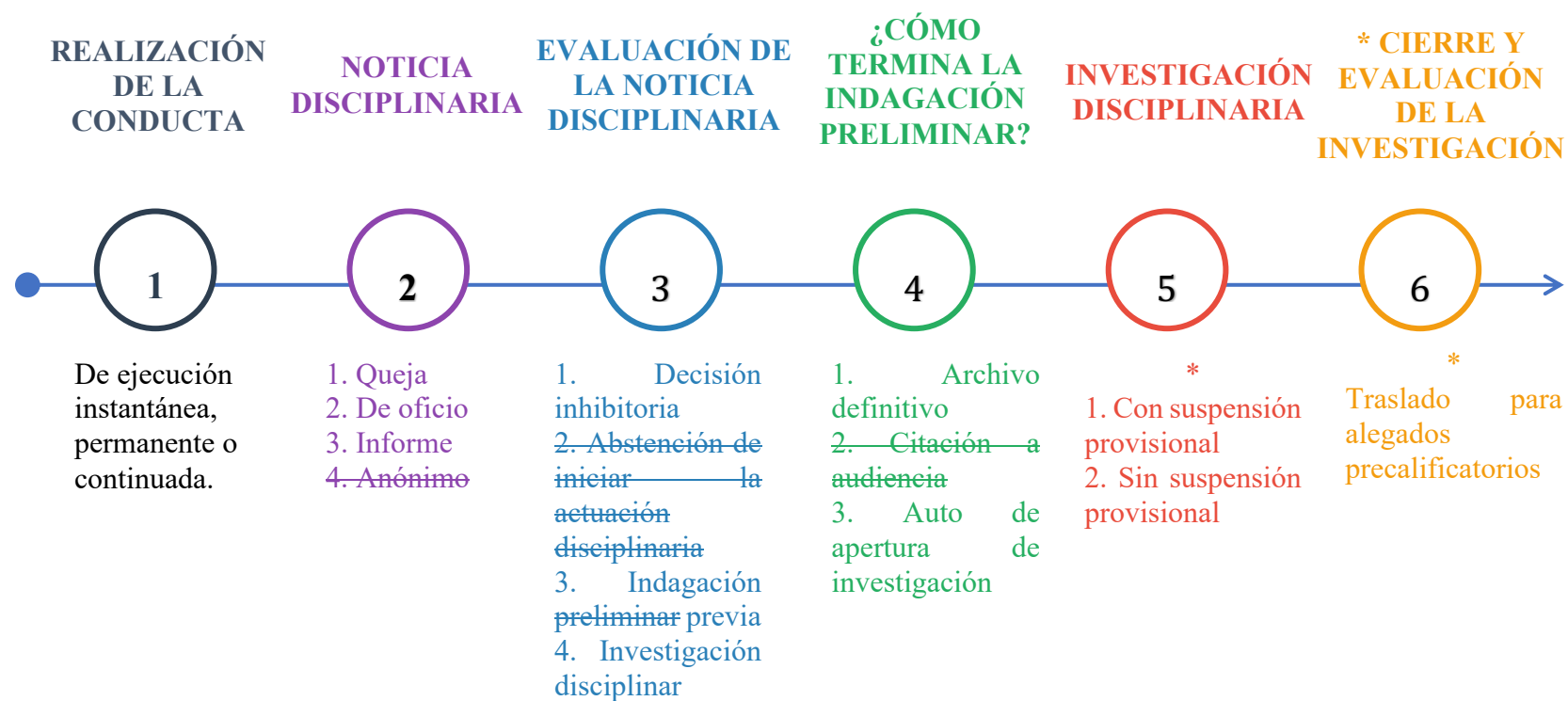
Gráfica 2. Proceso disciplinario según Ley 734 de 2002.

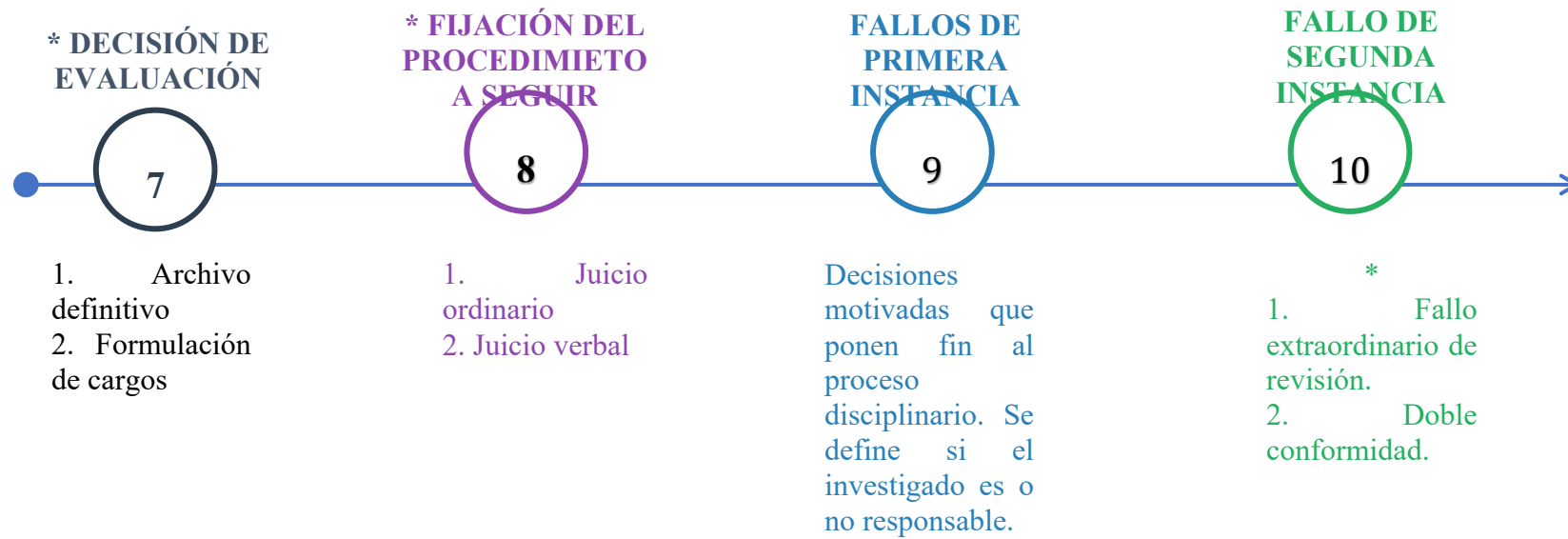




Nota: Elaboración propia. Información tomada de la Procuraduría General de la Nación.

Gráfica 3. Proceso disciplinario según Ley 1952 de 2019.





Nota: Elaboración propia. Información tomada de la Procuraduría General de la Nación.

2.3. Criterios jurisprudenciales en la valoración probatoria disciplinaria en Colombia

Revisado el proceso disciplinario colombiano, y teniéndose en cuenta su naturaleza sancionatoria, es dable observar que rigen las garantías propias del debido proceso consagradas en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. La Corte Constitucional ha sostenido que, aunque el proceso disciplinario es de naturaleza administrativa, comparte la misma esfera del derecho penal en cuanto está sujeto a los principios rectores del artículo 29 de la Constitución, estos son los principios de legalidad, presunción de inocencia, derecho de defensa y juez natural.⁴¹

Empero, la Corte Constitucional⁴² también ha aclarado que estos principios se aplican con un grado de flexibilidad mayor en sede disciplinaria, dada la distinta finalidad de este tipo de procesos en contraste con el proceso penal. Con todo, se considera que el *ius puniendi* disciplinario debe ejercerse con el fin de respetar las garantías presunción de inocencia, el derecho de defensa y la motivación adecuada de las decisiones, para asegurar la legitimidad y justicia del procedimiento. Así las cosas, debe revisarse los mentados principios a la luz de los criterios vectores de interpretación de la jurisprudencia constitucional y de los estamentos legales en la materia.

2.3.1. Presunción de inocencia y estándar de prueba suficiente

El principio de presunción de inocencia es un eje fundamental en la valoración de la prueba disciplinaria. Desde la perspectiva constitucional, se ha reconocido que este principio sí aplica a los investigados en procesos disciplinarios, obligando a que la autoridad acreditadora de la falta pruebe la responsabilidad del disciplinado antes de imponer sanción

Lo anterior expresa que la carga de la prueba recae en el ente acusador y que, ante la duda sobre la ocurrencia de la falta o la participación del investigado, debe prevalecer la absolución. La Corte Constitucional en sentencia C-692 de 2008⁴³ señala una serie de garantías materiales del debido proceso disciplinario, entre ellas la presunción de inocencia y las equipara a las del proceso penal

⁴¹ Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-392 de 2019*, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-692 de 2008*, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

En este mismo sentido, el Consejo de Estado⁴⁴ ha reiterado que la presunción de inocencia rige en sede administrativa sancionatoria, siendo deber de la autoridad probar plenamente la falta y la responsabilidad del funcionario para desvirtuarla. No obstante, se ha modulado el estándar probatorio requerido en el ámbito disciplinario, que a diferencia del proceso penal donde rige el criterio de prueba más allá de toda duda razonable, en el proceso disciplinario se ha hablado de un estándar de prueba suficiente o de convicción razonable del juzgador.

De ahí que el postulado que afirma más allá de toda duda razonable, no es un criterio absoluto en materia disciplinaria, sino que da paso a cierta flexibilidad donde no se exige una certeza absoluta sobre la responsabilidad del investigado, sino un grado de convicción suficiente basado en las pruebas aportadas.

En consecuencia, podría afirmarse que basta con que las pruebas generen en el operador disciplinario una certeza razonable o alta probabilidad de la conducta y la responsabilidad, incluso si subsiste una duda mínima, siempre que esta no sea trascendental. Pese a dicha flexibilidad, no debe entenderse que el estándar sea la mera probabilidad ligera o indicio aislado, todo lo contrario, debe darse en el entendido en que se han impuesto límites claros en atención a que no se puede sancionar con base exclusivamente en conjeturas o indicios débiles.⁴⁵

Una decisión sancionatoria no puede fundarse únicamente en indicios, siendo necesario que cualquier indicio esté corroborado por otros medios de prueba para alcanzar el nivel de certeza requerido. En otras palabras, los indicios, como medios de prueba indirectos, son válidos, pero su eficacia probatoria depende de que se articulen con evidencia adicional que confirme los hechos inferidos.

⁴⁴ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, *Sentencia del 13 de febrero de 2020*, Radicado 11001-03-25-000-2012-00064-00, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

⁴⁵ Balcazar-Chuquipiondo, Hilda Yuliana, Rojas-Luján, Víctor William, Yache-Cuenca, Eduardo Javier, & Rafael-Rubio, Ana Cely. (2023). Aplicación del procedimiento administrativo disciplinario y la vulneración del derecho al debido proceso. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 8(Supl. 2), 4-14. Epub 16 de mayo de 2024. <https://doi.org/10.35381/racji.v8i2.2892>

Este criterio busca evitar la imposición de sanciones disciplinarias cuando solo hay sospechas o presunciones sin respaldo probatorio sólido. En línea con lo anterior, la jurisprudencia⁴⁶ exige que se alcance una convicción seria sobre los hechos y la responsabilidad antes de sancionar, luego de que toda decisión disciplinaria debidamente motivada debe precisar las pruebas en que se fundamenta sin que su configuración sea dada para proferir una sanción sin que en el proceso se haya demostrado con certeza la responsabilidad del investigado

En otras palabras, el expediente debe contener pruebas suficientes de la existencia de la falta y de la participación culpable del disciplinable, so pena de vulnerar la presunción de inocencia. Luego entonces, el estándar de prueba en sede disciplinaria, aun siendo más flexible que en lo penal, sigue exigiendo un alto nivel de suficiencia probatoria, pues solo así se puede desvirtuar la inocencia presunta del servidor público investigado.

2.3.2. Deber de motivación y sana crítica

Otro de los pilares en materia probatoria disciplinaria es el deber de motivación adecuado de las decisiones, el cual está relacionado con el principio de sana crítica en la valoración de las pruebas. La autoridad disciplinaria, al resolver un caso, tiene la obligación constitucional y legal de exponer de forma clara y lógica las razones de su decisión, teniéndose que indicar cuáles hechos tuvo por probados y con base en qué medios de prueba.⁴⁷

La exigencia de motivar el fallo disciplinario se deriva del derecho al debido proceso, consagrado en el art. 29 de la Constitución Política, en atención a que una sanción no motivada o con una fundamentación muy precaria vulnera el derecho de defensa y dificulta el control jurisdiccional de la decisión. El Consejo de Estado⁴⁸ ha sido enfático en señalar que una decisión sancionatoria debe analizar todo el acervo probatorio de manera conjunta e integral, no fragmentada, y explicar

⁴⁶ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, *Sentencia del 13 de febrero de 2020*, Radicado 11001-03-25-000-2012-00064-00, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

⁴⁷ Robles-Pagador, María Eugenia, & Ventura-González, Christian Iván. (2024). Debida motivación en procesos administrativos disciplinarios. *Cienciamatria. Revista Interdisciplinaria de Humanidades, Educación, Ciencia y Tecnología*, 10(19), 335-346. Epub 30 de noviembre de 2024. <https://doi.org/10.35381/cm.v10i19.1394>

⁴⁸ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, *Sentencia del 19 de marzo de 2020*, Radicado 52001-23-33-000-2015-00155-01(3093-16), M.P. William Hernández Gómez.

de qué manera cada elemento probatorio conduce a la conclusión sobre la responsabilidad o inocencia.

De esta manera, toda decisión disciplinaria debe señalar sobre qué pruebas es en las que se fundamenta, no siendo posible emitir una sanción sin que esté probada en el proceso la certeza de la falta y la responsabilidad del investigado

Por su parte, el principio de sana crítica rige la apreciación de la prueba en este ámbito, lo cual ha sido reconocido por la legislación disciplinaria. La sana crítica implica que el juzgador valore libremente las pruebas, sin tarifas legales preestablecidas, pero siguiendo los dictados de la lógica, la ciencia y la experiencia⁴⁹. La valoración probatoria ha de ser entonces racional, objetiva y completa. Así pues, la racionalidad se encuentra en razón de que las inferencias deben obedecer a reglas lógicas, con el fin de evitar conclusiones absurdas o contradicciones internas; debe ser objetiva porque se fundamenta en las pruebas realmente aportadas al proceso; y completa, porque considera el conjunto de las pruebas en su contexto y no cada elemento de forma aislada. De este modo se garantiza el principio de unidad de la prueba, según el cual el valor de cada medio probatorio se aprecia en conexión con los demás, procurando una visión global de los hechos

En este tenor, la sana crítica se refleja en la exigencia de que el fallo disciplinario resuelva las eventuales contradicciones o dudas que surjan de las pruebas. Si existen pruebas discordantes, unas inculpativas y otras exculpativas, la autoridad debe ponderarlas debidamente y explicar por qué otorga mayor credibilidad o peso a unas sobre otras, siempre y cuando se esté dentro de parámetros lógicos⁵⁰. Una motivación que ignore elementos de descargo o que no explique por qué se descartan ciertas pruebas sería incompatible con el deber de motivación suficiente y podría acarrear la nulidad de la decisión por arbitrariedad.

Por lo tanto, el juez disciplinario debe explicitar el proceso jurídico que lo llevó de la prueba al convencimiento, de tal manera que su decisión sea transparente, razonada y sobre todo verificable.

⁴⁹ Moreno Cruz, R. (2012). Argumentación jurídica, por qué y para qué. [*Legal argumentation, why and for what purpose?*]. Boletín mexicano de derecho comparado, 45(133), 165-192.

⁵⁰ Coloma, Rodrigo. ¿realmente importa la sana crítica? Rev. chil. derecho. 2012, vol.39, n.3, pp.753-781. ISSN 0718-3437. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372012000300007>.

La Corte Constitucional, en sentencia T-916 de 2008⁵¹, indicó que hacen parte del núcleo del derecho de defensa en materia probatoria: (i) el derecho de contradicción, (ii) el derecho a controvertir las pruebas, (iii) el derecho a que la prueba sea lícita y regular, (iv) el derecho a que se practiquen pruebas de oficio cuando fuere necesario, y (v) el derecho a que el juzgador evalúe todas las pruebas aportadas al proceso de manera imparcial.

Los elementos descritos por la alta Corte Constitucional, se relacionan directamente con la motivación y la sana crítica, en tanto que el juez disciplinario examina todas las pruebas incorporadas y las valora conforme la lógica y experiencia, lo que deja constancia en la motivación de haberse agotado esa apreciación integral. Solo así se cumple la doble función de la motivación en materia probatoria, es dable afirmar que se la garantizó al disciplinado un fallo justo y fundado en pruebas, y posterior a ello, el permitirle bajo los medios de control posterior, que pueda ejercer su derecho a la defensa, por parte de los órganos de tutela judicial.

2.4.Reglas probatorias de la Ley 1952 de 2019 modificado por Ley 2094 de 2021

La Ley 1952 de 2019, conocida como Código General Disciplinario (CGD), y posteriormente modificado por la Ley 2094 de 2021, establece un conjunto de reglas expresas sobre la práctica, apreciación y validez de las pruebas en el proceso disciplinario. Estas disposiciones codifican muchos de los principios desarrollados jurisprudencialmente vistos en el acápite anterior, con el fin de verificar el procedimiento disciplinario a la luz de la eficacia de la acción disciplinaria como protección del debido proceso del investigado. Así las cosas, es dable revisar las principales reglas probatorias del CGD, en aras de articular los criterios jurisprudenciales antes expuestos.

2.4.1. Hechos disciplinariamente relevantes y objeto de la prueba

La actividad probatoria en el proceso disciplinario está dirigida a esclarecer y demostrar los hechos disciplinariamente relevantes, es decir, aquellos que configuran la falta imputada y la responsabilidad del investigado. Según el CGD, para que una conducta sea sancionable debe comprobarse que reúne los elementos de una falta disciplinaria típica:

⁵¹ Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-916 de 2008*, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

- (i) **Tipicidad o legalidad**⁵²: la adecuación típica de la conducta a una infracción prevista.
- (ii) **Ilicitud sustancial**⁵³: Que lesionó sin justificación los deberes funcionales o la Administración pública.
- (iii) **Culpabilidad**⁵⁴: la culpabilidad del agente que será el dolo o culpa, salvo que medie causal eximente de responsabilidad.

En este tenor, las pruebas recaudadas deben encaminarse a demostrar, en primer lugar, la ocurrencia material de la conducta investigada, en segundo lugar, que dicha conducta encaja en un supuesto normativo disciplinario, ya sea la violación a un deber, prohibición o régimen de inhabilidades; en tercer lugar que la conducta era antijurídica en sentido disciplinario, es decir contraría la función pública, sin justificación válida y; por último, la responsabilidad subjetiva del implicado en su comisión.

El CGD define el objeto de prueba en el proceso disciplinario en función de esos elementos en los cuales durante la etapa de investigación disciplinaria se busca determinar si efectivamente se cometió la falta, con el ánimo de recolectar las pruebas pertinentes para probar los hechos y la forma en que ocurrieron, así como la participación o eventual exoneración del investigado⁵⁵.

De esta manera, se investiga las circunstancias de modo, tiempo y lugar del hecho disciplinario, así como la autoría o participación del servidor público, y cualquier hecho eximente de responsabilidad. Estos hechos relevantes delimitan el ámbito probatorio en donde las pruebas deben referirse a ellos, pues son los que interesan para definir la responsabilidad disciplinaria.

Así las cosas, si se imputa a un funcionario una inasistencia injustificada al trabajo, serán hechos disciplinariamente relevantes la ausencia en días específicos, la falta de justificación válida, el conocimiento del deber de asistir, entre otros, mas no aspectos ajenos al cumplimiento de sus

⁵² Congreso de la República de Colombia, *Ley 1952 de 2019*, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, , 28 de enero de 2019. Artículo 4.

⁵³ *Ibidem*. Artículo 9.

⁵⁴ *Ibidem*, Artículo 10.

⁵⁵ Hernández, Ivonne; Guacheta, Julián; Paredes, Hoover and Reyes, Esperanza. Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva?. *Ágora U.S.B.* 2020, vol.20, n.1 ISSN 1657-8031. <https://doi.org/10.21500/16578031.4204>.

funciones. La claridad en la definición de los hechos materia de prueba evita la práctica de pruebas impertinentes o inconducentes.

Así pues, conforme al principio de pertinencia, solo deben incorporarse aquellas pruebas que tengan relación con la falta investigada y puedan conducir a esclarecerla. Además, el CGD indica la necesidad de buscar la verdad real o material de los hechos. Para ello, faculta a la autoridad disciplinaria a practicar pruebas de oficio si las aportadas por las partes no son suficientes para la aclaración de la verdad. En suma, las reglas probatorias del Código orientan la actividad probatoria hacia la verificación de los hechos pertinentes para configurar o descartar la responsabilidad disciplinaria, lo que garantiza así que el proceso se enfoque en lo verdaderamente sustancial.

2.4.2. La confesión del investigado y la aceptación de cargos

Entre los medios de prueba reconocidos por el Código General Disciplinario se encuentra la confesión del disciplinado⁵⁶. La normatividad prevé expresamente que la confesión, al igual que el testimonio, el peritaje, los documentos, la inspección disciplinaria y los indicios, es admisible como medio probatorio en el proceso.

En términos generales, se entiende por confesión la admisión voluntaria que hace el investigado de los hechos que se le imputan o de su participación en ellos⁵⁷. Dada su naturaleza, la confesión puede revestir un gran valor probatorio, una confesión libre, espontánea y concreta sobre la comisión de la falta disciplinaria suele considerarse prueba directa de la responsabilidad.

De hecho, la confesión ha sido considerada una prueba fundamental por provenir del propio inculpado. Ahora bien, para que la confesión sea válida y plenamente eficaz, debe cumplir ciertos requisitos:

⁵⁶ Congreso de la República de Colombia, *Ley 1952 de 2019*, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, , 28 de enero de 2019. Artículo 161.

⁵⁷ Rodríguez, Fernando. Derecho disciplinario del servidor judicial. Ed. Escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2023

- (i) **Principio de voluntariedad**⁵⁸: Este principio no haya sido obtenida mediante coacción, engaño o violación de derechos, que verse sobre hechos personalísimos del confesante y que tenga claridad y coherencia. El CGD exige al operador disciplinario corroborar que la confesión cumpla tales condiciones antes de darle valor probatorio pleno, en aplicación del principio de libertad y apreciación razonada de la prueba.

Incluso una confesión válida debe ser apreciada bajo la sana crítica, con el fin de que se analice su credibilidad, la congruencia con otros medios de prueba y el contexto en que se produjo. Así las cosas, si un funcionario confiesa haber incurrido en una falta y existen indicios de que pudo haberlo hecho bajo presión de sus superiores, la autoridad deberá investigar esas circunstancias antes de fundar la sanción exclusivamente en dicha confesión.

- (ii) **La aceptación de cargos**: Esta circunstancia ocurre durante la audiencia de juzgamiento disciplinario, o también en el pliego de cargos, según el procedimiento, cuando el disciplinado manifiesta expresamente que admite la comisión de la falta imputada.

Esta figura, introducida para agilizar el trámite y fomentar la economía procesal, implica que el proceso puede abreviarse toda vez que ya no es necesario debatir sobre la ocurrencia de los hechos ni la autoría. Al aceptar los cargos, el investigado renuncia a controvertir la imputación fáctica y jurídica, lo que pasa del proceso directamente a la fase de determinación de la sanción.

La legislación disciplinaria suele otorgar algún beneficio al investigado que acepta los cargos, como podría ser una atenuación de la sanción a imponer. Aunque la Ley 2094 de 2021 principalmente reformó aspectos orgánicos de la potestad disciplinaria, es dable señalar que la práctica de la aceptación de cargos, análoga a un allanamiento o

⁵⁸ Congreso de la República de Colombia, *Ley 1952 de 2019*, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, , 28 de enero de 2019. Artículo 161.

acuerdo en materia penal, favorece la eficiencia del proceso y la descongestión, siempre que se cumpla voluntariamente y con asesoría de defensa.

- (iii) **Verificación de los hechos objeto de confesión:** La autoridad disciplinaria debe verificar que los hechos admitidos constituyan efectivamente una falta disciplinaria y correspondan a la realidad, para no sancionar con base en aceptaciones de hechos inexistentes o atípicos. En todos los casos, incluso tras la aceptación de cargos mediante confesión, la decisión final debe estar motivada, al relatar la aceptación hecha por el disciplinado y teniéndose que fundamentar la sanción impuesta en la medida que corresponda.

2.4.3. Derecho de contradicción y defensa respecto de las pruebas

Como principio fundamental de las reglas probatorias del CGD es el respeto al derecho de contradicción y defensa que asiste al investigado frente a las pruebas del proceso. Esto se deriva directamente del artículo 29 constitucional y del derecho al debido proceso, y el CGD lo desarrolla al asegurar que el disciplinado pueda intervenir en la práctica probatoria.⁵⁹

En este contexto normativo, toda prueba que se allegue o practique en el proceso disciplinario debe ser puesta en conocimiento del investigado y de su defensor, con el fin de correr traslado para dar la oportunidad de pronunciarse sobre ella, controvertir el contenido, solicitar aclaraciones o complementos, y en general ejercer su derecho de defensa técnica.

El CGD consagra la notificación o comunicación previa de la realización de pruebas, en tanto si la autoridad ordena de oficio la práctica de determinada prueba, debe comunicarlo oportunamente para que la defensa pueda asistir o participar si la naturaleza de la prueba lo permite. La importancia de esta regla ha sido fijada por el Consejo de Estado⁶⁰, al señalar que si no se informa

⁵⁹ *Ibidem*. Artículo 180.

⁶⁰ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 18 de agosto de 2011, Radicado 25000-23-25-000-2007-00753-01(0532-08), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

debidamente al investigado sobre la práctica de una prueba, esa omisión vicia la validez de la misma e incluso puede llevar a que se tenga por inexistente.

En efecto, incorporar pruebas sorpresivas o a espaldas del disciplinado vulnera el derecho de contradicción y constituye un quebrantamiento grave del debido proceso, lo cual ha dado lugar a nulidades en actuaciones disciplinarias. Junto a la contradicción, el derecho de defensa probatoria incluye la posibilidad de pedir y aportar pruebas de descargo, donde el investigado no es un sujeto pasivo frente a la actividad probatoria luego de que puede solicitar la práctica de testimonios, presentar documentos, proponer inspecciones o exámenes periciales que considere pertinentes para desvirtuar los cargos o atenuar su responsabilidad.⁶¹

La autoridad disciplinaria entonces, tiene el deber de resolver estas solicitudes de prueba de manera motivada, al valorar si son conducentes y pertinentes para el esclarecimiento de los hechos. Negar pruebas de manera infundada o impedir al investigado aportar sus propios elementos probatorios puede configurar una violación al debido proceso.

La Corte Constitucional, en sentencia T-916 de 2008⁶², resaltó dentro de las garantías procesales disciplinarias el derecho a controvertir las pruebas y a que se practiquen aquellas solicitadas cuando guardan relación con la defensa del implicado. Así pues, otras de las manifestaciones del derecho de defensa es el acceso al expediente y al acervo probatorio. Tanto el disciplinado como su defensor deben tener oportunidad de conocer integralmente las pruebas recaudadas, salvo aquellas contadas reservas legales como las pruebas clasificadas por seguridad nacional, caso que rara vez se presenta en lo disciplinario.

Esto permite preparar adecuadamente los alegatos y ejercer un control sobre la legalidad de las pruebas. Por lo tanto, las reglas probatorias del CGD tiene como finalidad garantizar que el proceso disciplinario se desarrolle con bilateralidad de la audiencia, lo que asegura la igualdad de armas entre el ente investigador y el investigado. El resultado es un procedimiento más justo, donde la

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-916 de 2008*, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

decisión final se adopta sobre pruebas obtenidas y examinadas con pleno respeto por el contradictorio y la defensa.

2.4.4. Principio de licitud y requisitos de validez de la prueba disciplinaria

El principio de licitud⁶³ de la prueba es otro elemento esencial consagrado en el Código General Disciplinario. Conforme a este principio, solo pueden valorarse aquellas pruebas obtenidas e incorporadas por medios legales y que respeten las garantías fundamentales. De este modo, proscribire las pruebas ilícitas, tales como las obtenidas con violación de derechos como la intimidad, el debido proceso o la reserva de comunicaciones y las pruebas irregularmente allegadas, como por ejemplo, una prueba practicada por autoridad incompetente o por fuera de los términos legales.

El CGD establece el derecho de las partes a que la prueba sea lícita y regular, lo que implica que ante una evidencia obtenida con violación de la ley, debe excluirse del expediente disciplinario para no contaminar la decisión. Esta regla, busca prevenir que la administración disciplinaria se apoye en actos arbitrarios o ilegales, por ejemplo, si para investigar a un funcionario se ingresa a su domicilio sin orden judicial y se obtienen documentos, tales documentos no podrían valorarse por ser fruto de un procedimiento ilegal que vulnera derechos constitucionales.⁶⁴

Además de la licitud en la obtención de la prueba, esta debe cumplir con requisitos formales de incorporación y autenticidad, lo que implica que las pruebas documentales estén debidamente autenticadas o reconocidas, y que los testimonios se reciban bajo juramento y con las formalidades de ley, que las inspecciones y pruebas periciales queden consignadas en actas oficiales, entre otros aspectos.

La falta de observancia de estas formalidades puede restarle validez probatoria a un elemento de prueba o al menos disminuir significativamente su fuerza de convicción. El Código exige que la

⁶³ Congreso de la República de Colombia, *Ley 1952 de 2019*, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, , 28 de enero de 2019. Artículo 161.

⁶⁴ Mondragon, Sergio. El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Rev. Fac. Derecho Cienc. Polit. - Univ. Pontif. Bolivar.* 2020, vol.50, n.132 pp.100-122. ISSN 0120-3886. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a05>.

prueba sea regular, es decir, practicada según las formas propias de cada medio probatorio y dentro de las etapas procesales oportunas. Por ejemplo, una prueba allegada extemporáneamente, fuera del término probatorio, por regla general no debería ser tomada en cuenta, salvo que excepcionalmente se acepte como prueba sobreviniente con pleno respeto al contradictorio.⁶⁵

Otro requisito que se desprende de la normativa es la necesidad de que la prueba guarde congruencia con los hechos investigados y la confiabilidad en su contenido. La autoridad disciplinaria debe cerciorarse de la veracidad de los elementos probatorios admitidos. Esto alude a verificar, en la medida de lo posible, la autenticidad de documentos, la credibilidad de testigos, con el fin de avaliar la imparcialidad, memoria, coherencia e la idoneidad técnica de peritajes.

Todo ello se conecta nuevamente con el principio de la sana crítica luego de que se necesite apreciar la prueba no solo aisladamente, sino también en comparativa con unas y con otras para detectar eventuales inconsistencias o para reforzar su credibilidad mutua. Como ya se mencionó en líneas precedentes, se ha indicado que no es aceptable imponer sanciones apoyadas únicamente en un solo tipo de prueba débil, como serían solo indicios no corroborados. Debe alcanzarse un mínimo de corroboración probatoria que brinde suficientes niveles de certeza.

En este sentido, el CGD hablan de respetar los niveles de certeza que el legislador exige⁶⁶ para declarar la responsabilidad, lo que significa que si la ley disciplinaria exige prueba de determinada calidad o convicción, tal como la certeza de la falta, la autoridad debe abstenerse de sancionar mientras no logre ese umbral, de lo contrario, se comprometería el derecho a la presunción de inocencia.

Por ejemplo, si solo se cuenta con testigos de oídas sobre una supuesta falta y ninguno presencial, y no hay más pruebas, difícilmente se alcanzará la certeza requerida; en tal caso, lo procedente sería archivar la investigación o absolver, antes que sancionar temerariamente. Por último, es importante mencionar que las reglas probatorias del Código General Disciplinario están diseñadas para garantizar que las decisiones se tomen con base en prueba legal, suficiente y oportunamente

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Congreso de la República de Colombia, *Ley 1952 de 2019*, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, , 28 de enero de 2019. Artículo 160.

allegada al proceso. Así, la sanción disciplinaria válida debe descansar en un acervo probatorio que haya sido recaudado con respeto del debido proceso y valorado en forma objetiva. Si estos requisitos se cumplen, la decisión gozará de legitimidad y podrá superar el escrutinio de legalidad en eventuales controles judiciales. Por el contrario, si alguna prueba esencial fue obtenida ilícitamente, o si no se permitió al investigado controvertirla, o si la valoración fue arbitraria o incompleta, la sanción estará en riesgo de ser anulada por vulnerar garantías fundamentales.

III. CAPÍTULO III

3. INCORPORACIÓN VÁLIDA DE LAS PRUEBAS EN EL PROCESO DISCIPLINARIO

“El Derecho debe ser el eco de la conciencia general”

Henry David Thoreau

PRELUSIÓN

Revisados los apartados anteriores, el presente capítulo pretende dar respuesta al interrogante metodológico estructural de la presente investigación. Así las cosas, el objetivo es determinar los criterios para la correcta incorporación de pruebas en los procesos disciplinarios en Colombia, mediante un contraste del marco normativo interno con los estándares establecidos por la Corte IDH.

En este contexto, los pilares fundamentales del derecho al debido proceso en el marco del sistema interamericano es la garantía de una actividad probatoria legítima, transparente y respetuosa de los derechos fundamentales. El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) exige que todo proceso, incluidos los de carácter administrativo sancionador, respete las garantías judiciales propias de un juicio justo, dentro de las cuales la correcta incorporación y valoración de la prueba ocupa un lugar central.

De esta manera, el capítulo se organiza en tres grandes ejes. En primer lugar, se analizan los principios convencionales aplicables al proceso disciplinario, tales como el principio de contradicción, la publicidad, la igualdad de armas, la legalidad probatoria y el derecho de defensa. Estos principios no solo constituyen directrices formales, sino garantías sustantivas que orientan el desarrollo de la actividad probatoria, limitan la arbitrariedad y exigen un trato equitativo entre las partes procesales.

En segundo lugar, se examina un punto particularmente sensible el cual converge en la incorporación de pruebas obtenidas en etapas previas del proceso, como la indagación preliminar o los actos de trámite, y se valora si dichas pruebas cumplen con las exigencias de contradicción,

control y legalidad requeridas por los estándares internacionales. Esta parte resulta clave para identificar las zonas grises de la legislación nacional que, pese a haber sido reformada por la Ley 2094 de 2021, aún presenta omisiones convencionales en cuanto a garantías sustanciales durante la etapa probatoria.

Finalmente, se realiza un ejercicio comparativo entre el marco normativo interno y los estándares del Sistema Interamericano, para abordar temas como la efectividad de la contradicción y defensa frente a la prueba, el equilibrio procesal entre la Procuraduría y la defensa, la publicidad del procedimiento disciplinario, la motivación de las decisiones y la necesidad de control judicial, imparcialidad e independencia de los órganos sancionadores.

3.1. Principios convencionales aplicables al proceso

En el derecho disciplinario dirigido contra servidores públicos, el Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) consagra un conjunto de garantías judiciales mínimas que deben observarse de manera estricta durante todo el desarrollo del proceso, incluidas la incorporación, práctica y valoración de las pruebas.

Estas garantías, propias del debido proceso, no se circunscriben exclusivamente al ámbito penal, sino que, según la jurisprudencia consolidada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), también son plenamente aplicables a los procedimientos disciplinarios de carácter administrativo que puedan afectar derechos fundamentales de las personas, como la honra, el trabajo, el acceso a la función pública o los derechos políticos.

La Corte IDH ha sido reiterativa en señalar que los Estados partes del Sistema Interamericano no pueden sustraerse del cumplimiento del debido proceso al alegar que se trata de sanciones no penales, dado que lo relevante es la naturaleza sancionatoria del procedimiento y la posible afectación de derechos fundamentales, más allá de la tipificación formal que se le dé en el derecho interno. En ese sentido, ha indicado que el artículo 8 CADH se aplica a todas aquellas actuaciones estatales sancionatorias que puedan derivar en consecuencias gravosas para los individuos, y que, por tanto, deben garantizarse los estándares de justicia, imparcialidad y racionalidad propios de un juicio justo.

De esta forma, incluso en procedimientos administrativos disciplinarios, el respeto por principios como la contradicción, la publicidad, la igualdad de armas, la legalidad probatoria y el pleno derecho de defensa, se convierte en una obligación internacional para los Estados. Obligación esta que se ve reforzada por el llamado bloque de convencionalidad, que en el caso colombiano implica integrar los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado y la jurisprudencia de la Corte IDH como parámetro de control de legalidad y legitimidad en los procedimientos sancionatorios.

En lo que sigue, se desarrollan con mayor detalle estos principios, con el fin de ilustrar cómo deben ser garantizados en el marco de un proceso disciplinario conforme a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en aras de responder la pregunta de investigación planteada por la presente tesis.

3.1.1. Principio de contradicción

El principio de contradicción implica que el investigado tiene la oportunidad de conocer, controvertir y oponerse a las pruebas en su contra, así como de aportar las que considere favorables a su defensa. La Corte IDH⁶⁷ ha señalado que desde las primeras diligencias del proceso deben concurrir las máximas garantías procesales para salvaguardar el derecho de defensa del imputado, lo cual requiere asegurar el mayor equilibrio entre las partes y, entre otras cosas, que rija el principio de contradicción.

Esto supone que toda prueba incorporada, incluso si fue obtenida antes de vincular formalmente al disciplinad, debe ser puesta en conocimiento de la defensa y sujeta a debate. En el mismo sentido, la jurisprudencia nacional⁶⁸ ha reconocido que la actuación probatoria debe garantizar el contradictorio, bajo la égida de que nadie puede ser condenado si no ha sido oído y vencido en juicio

⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Cuadernillo de Jurisprudencia N° 12: Debido Proceso*, San José, Costa Rica: Corte IDH, 2017,

⁶⁸ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, *Sentencia del 23 de julio de 2020*, Radicado 11001-03-25-000-2017-00073-00(0301-17), M.P. William Hernández Gómez.

Si una prueba se introduce al expediente sin posibilidad de contradicción por parte del investigado, ello lesiona el debido proceso y acarrea su invalidez. Por tanto, en la incorporación válida de pruebas es indispensable brindar al disciplinado la oportunidad real de refutar las evidencias presentadas en su contra, ya sea mediante el contrainterrogatorio de testigos, objeciones a documentos o la solicitud de nuevas pruebas de refutación.

3.1.2. Principio de publicidad

La publicidad del proceso es otra garantía convencional relevante, que deviene en igual forma del Artículo 8.5 CADH, el cual consagra el derecho a que el juicio sea público, salvo excepciones justificadas. La función de la publicidad es proscribir la administración de justicia secreta, sometiéndola al escrutinio de las partes e incluso de terceros.⁶⁹ De esta manera se protege tanto el interés del imputado como el de la sociedad en la transparencia de la justicia disciplinaria. La Corte IDH ha condenado la realización de procedimientos a puerta cerrada sin justificación, al considerar que violan el artículo 8.5 de la Convención.

En el contexto disciplinario colombiano, sin embargo, prevalece históricamente la reserva durante la etapa de investigación, el cual proviene de la etapa de la indagación preliminar, e incluso en la práctica las audiencias no suelen ser públicas. Desde una perspectiva convencional, la regla general debería ser la publicidad de las actuaciones, especialmente las decisorias, pudiendo restringirse solo para proteger bienes como la seguridad, el orden público, la moral pública o la privacidad de las personas, conforme a las condiciones del artículo 8.5 CADH.

La falta de audiencias públicas en el proceso disciplinario puede ser vista como un déficit de garantía, pues dificulta el control social y el equilibrio procesal, por ende, para que la incorporación de pruebas cumpla con los estándares convencionales, debería realizarse en escenarios públicos y transparentes, salvo que se motive adecuadamente la necesidad de limitar el acceso por razones excepcionales.

⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Cuadernillo de Jurisprudencia N° 12: Debido Proceso*, San José, Costa Rica: Corte IDH, 2017,

3.1.3. Principio de igualdad de armas

El principio de igualdad de armas exige que ambas partes en el proceso, tanto la investigación disciplinaria y el disciplinado, disfruten de las mismas oportunidades procesales para presentar y controvertir pruebas, sin ventajas indebidas para la autoridad acusadora. La Corte IDH ha indicado que el debido proceso conlleva asegurar “el mayor equilibrio entre las partes, para la debida defensa de sus derechos”⁷⁰, lo cual implica garantizar el principio contradictorio en toda actuación.

En el ámbito disciplinario, donde con frecuencia la entidad instructora y sancionadora hacen parte de la misma institución, es fundamental separar claramente las funciones de investigación y decisión, y ofrecer al investigado herramientas efectivas para rebatir los cargos. La jurisprudencia interamericana ha advertido que concentrar las facultades investigadoras, acusadoras y juzgadoras en un mismo órgano puede tornar ilusorio el derecho de defensa⁷¹.

Por tanto, para respetar la igualdad de armas, las pruebas deben incorporarse de manera equilibrada, dando igual chance a la defensa de intervenir en su producción o contradicción. Esto incluye otorgar tiempo y facilidades equivalente, para solicitar pruebas, alegar sobre su admisibilidad, entre otros, para evitar sorpresas procesales. El estándar convencional demanda que el servidor público disciplinado no se encuentre en desventaja frente a la autoridad acusadora en lo que atañe al uso de los medios probatorios.

3.1.4. Principio de legalidad probatoria

El principio de legalidad de la prueba supone que solo pueden valorarse evidencias obtenidas y aportadas por medios lícitos, con el fin de respetar los derechos fundamentales. La CADH, si bien no lo expresa literalmente, ha sido interpretada en el sentido de proscribir el uso de pruebas ilícitas por violar el debido proceso. En consonancia, la Constitución Política de Colombia consagra que “es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso” dentro de su art. 29. En contraste, la Corte IDH ha reafirmado esta regla de exclusión, tal como en el caso de Cabrera

⁷⁰ Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 30319

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Petro Urrego vs. Colombia, Sentencia de 8 de julio de 2020.

García y Montiel Flores vs. México⁷² en donde se determinó que toda declaración obtenida mediante coacción, tortura u otros tratos crueles debe excluirse, extendiendo tal nulidad a cualquier prueba derivada de información obtenida bajo coacción.⁷³

Así las cosas, las evidencias contaminadas por ilegalidad no pueden incorporen válidamente al proceso. Asimismo, fuera del escenario penal estricto, el Consejo de Estado colombiano ha reiterado que si una prueba se obtiene vulnerando garantías, es decir sin orden legal, violentando la intimidad o el debido proceso, carece de validez y no puede ser valorada para fundar una decisión disciplinaria. En suma, desde la perspectiva convencional y constitucional, la incorporación válida de pruebas exige verificar su licitud, mediante cualquier medio probatorio obtenido con violación de derechos allanamientos ilegales, interceptaciones no autorizadas, confesiones bajo presión, entre otras, las cuales deben ser excluidas para preservar la integridad del proceso.

3.1.5. Derecho de defensa

El derecho de defensa del investigado, el cual ha tenido un desarrollo amplio por la Corte IDH⁷⁴, es un pilar que engloba varios de los principios anteriores y asegura que la persona pueda ejercer plenamente sus facultades para defenderse de la acusación disciplinaria. El artículo 8.2 de la Convención reconoce garantías específicas, entre ellas, el derecho a ser notificado de los cargos con la debida antelación, a disponer del tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, a designar un abogado defensor o recibir asistencia legal, a presentar pruebas y a interrogar a los testigos de cargo y de descargo en igualdad de condiciones. La Corte IDH ha sostenido que estas

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 220.

⁷³ Araceli M. Oliveros Portugal e Isabel C. Roby, *La exclusión de pruebas ilícitas: Un camino eficaz para erradicar la tortura. Guía práctica para abogadas/os defensores* (Ciudad de México: Fair Trials e Instituto de Justicia Procesal Penal, 2020), https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/IJPP_Fair-Trials_Guia-Exclusion-de-Prueba-Ilicita_SEP21_2020.pdf.

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Cuadernillo de Jurisprudencia N° 12: Debido Proceso*, San José, Costa Rica: Corte IDH, 2017,

garantías deben respetarse desde el inicio mismo del procedimiento, incluso en la fase investigativa previa, de modo que el imputado pueda comenzar a ejercer su defensa oportunamente.

En el proceso disciplinario, esto se traduce en permitir al servidor público conocer el expediente una vez formalizada la investigación, formular descargos, aportar pruebas de descargo, solicitar la práctica de pruebas adicionales y controvertir las pruebas de la autoridad. La efectividad del derecho de defensa exige también que las decisiones se encuentren debidamente motivadas y fundamentadas en las pruebas legalmente incorporadas, pues de lo contrario la defensa no podría comprender ni rebatir las razones de la sanción. Así, una incorporación válida de pruebas supone no solo admitir material probatorio conforme a la ley, sino también garantizar que el disciplinado y su defensor puedan intervenir activamente en su producción y discusión, al ejercer a plenitud las facultades defensivas que forman parte del debido proceso

3.2. Incorporación de pruebas obtenidas en etapas previas del proceso

La utilización de evidencias recabadas en etapas previas del proceso disciplinario, tales como la indagación preliminar o en investigaciones internas anteriores a la formulación de cargos, es un tema de especial relevancia a nivel del derecho interno colombiano. La Corte IDH ha sostenido que las garantías del artículo 8 se extienden también a los órganos no judiciales encargados de investigaciones preliminares, de modo que “desde el inicio de las primeras diligencias [...] concurren las máximas garantías procesales” en protección del derecho de defensa.⁷⁵

Esto implica que, si durante una fase inicial de averiguación se obtienen pruebas sin la participación del investigado, muchas veces bajo el denominado “reserva del sumario”, su incorporación ulterior al expediente disciplinario solo será válida si se respetan ciertas condiciones:

- (i) **Acceso y conocimiento:** Una vez el servidor público es formalmente vinculado al proceso, con auto de apertura de cargos, debe garantizársele el acceso pleno al material probatorio recopilado previamente. La defensa ha de conocer todas las pruebas

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador*, Sentencia de 5 de octubre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 303.

preexistentes que la autoridad pretende usar, eliminando cualquier “reserva del sumario”. Pasada la etapa preliminar, rige el principio de publicidad para las partes, de manera que el inculcado y su abogado puedan estudiar el expediente y enterarse de las evidencias recaudadas.⁷⁶

- (ii) **Oportunidad de contradicción:** El disciplinado debe tener la oportunidad real de controvertir las pruebas originadas en etapas previas. Si se trata, por ejemplo, de declaraciones testimoniales recibidas en la indagación preliminar sin presencia de la defensa, esta debe poder solicitar su práctica nuevamente en forma pública y contradictoria, o al menos conainterrogar al testigo durante la etapa de juicio disciplinario. Igualmente, tratándose de informes o documentos reunidos ex parte, la defensa debe poder objetarlos, solicitar aclaraciones, controvertir su autenticidad o veracidad, e incluso aportar contrapruebas. La Corte IDH ha enfatizado que el inculcado puede defenderse adecuadamente solo si puede rebatir cualquier acto de prueba que pueda afectarlo.⁷⁷

Así, una prueba producida sin participación de la defensa podrá incorporarse válidamente siempre que posteriormente se abra la posibilidad de debate y contradicción sobre ella.

- (iii) **Valoración cautelosa:** A la luz del principio de igualdad de armas, las autoridades disciplinarias deben valorar con prudencia las pruebas obtenidas anticipadamente, para evitar darles un peso determinante si la defensa no tuvo opción de contradecirlas en igualdad de condiciones. En otras palabras, ninguna sanción debería fundarse exclusivamente en pruebas levantadas en la etapa previa sin control contradictorio. La incorporación será legítima si esas evidencias se confirman o complementan con

⁷⁶ Luis Iván Díaz García y Patricia Urzúa Gacitúa, “Procedimientos administrativos disciplinarios en Chile: Una regulación vulneradora del derecho fundamental al debido proceso,” *Ius et Praxis* 24, no. 2 (2018): 183–222, consultado el 26 de mayo de 2025, http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122018000200183.

⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 71.

medios de prueba practicados con pleno respeto al derecho de defensa en la etapa principal del proceso.

De lo anterior, es válida la incorporación de elementos probatorios recabados antes del traslado de cargos únicamente cuando se garantiza posteriormente el respeto del contradictorio, la defensa y la igualdad de armas. Esto armoniza con la regla general de que el debido proceso no se agota en la etapa judicial, sino que alcanza también las fases investigativas o administrativas previas.⁷⁸ Con todo, cualquier prueba adelantada sin conocimiento o intervención del disciplinado debe ser revelada oportunamente y sometida a escrutinio contradictorio para que pueda adquirir valor legitimado dentro del expediente disciplinario.

3.3. Omisiones convencionales en la Ley 1952 de 2019 y Ley 2094 de 2021.

Revisado lo anterior, la normativa disciplinaria colombiana vigente, compuesta por el Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, y sus modificaciones introducidas por la Ley 2094 de 2021, presenta omisiones en la incorporación expresa de los requisitos convencionales antes vistos.

Si bien la Ley 1952 representó un avance al unificar y modernizar el procedimiento disciplinario, no explicita de forma contundente algunos principios del artículo 8 CADH, lo que ha generado vacíos que deben colmarse aplicando directamente el bloque de constitucionalidad⁷⁹. Un primer vacío se advierte en torno a la publicidad del proceso disciplinario, ni la Ley 1952 ni la Ley 2094 consagran de manera clara el derecho a una audiencia pública dentro del juicio disciplinario. En la práctica, la etapa de juzgamiento disciplinario suele realizarse mediante trámite escrito y deliberación interna, sin apertura al público, esto contraviene con el estándar interamericano que exige publicidad salvo razones excepcionales

La ausencia de un mandato legal expreso sobre publicidad facilita que el proceso disciplinario colombiano continúe siendo mayoritariamente reservado, y potencialmente en detrimento de la

⁷⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú*, Sentencia de 23 de noviembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 308.

⁷⁹ Véase Luis Andrés Fajardo Arturo, “Efectos del Bloque de Constitucionalidad en materia de prescripción de la acción penal en Colombia,” *Civilizar* 9, no. 17 (2009): 65–78, consultado el 26 de mayo de 2025, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532009000200005.

transparencia y del derecho del investigado a un juicio público. Este es un punto en el que la normativa interna se queda corta frente a las exigencias del artículo 8.5 de la Convención.

Aunado a lo anterior, el principio de contradicción y de igualdad de armas tienen ciertas discrepancias con el marco convencional descrito en líneas anteriores, luego de que, si bien el Código Disciplinario prevé la etapa de traslado para alegatos y la posibilidad de solicitar pruebas, no define explícitamente el contradictorio como eje rector del procedimiento probatorio. No existe un artículo que enuncie que toda prueba deberá ser practicada en presencia de las partes, quienes podrán controvertirla.

Esto puede deberse a que el procedimiento sigue siendo predominantemente escrito, lo que da una confianza a la contradicción a los escritos de descargos y alegatos. Empero, la falta de una garantía expresa de contradicción plena puede traducirse en prácticas donde el investigador disciplinario decreta pruebas de oficio, verbigracia las inspecciones o los testimonios, sin una intervención activa de la defensa más allá de lo escrito. Esta flexibilidad probatoria y la falta de regulación específica sobre cómo el juez disciplinario debe decretar y valorar pruebas puede reducir la participación activa del disciplinado en esa etapa, lo que lo deja supeditado a decisiones unilaterales de la autoridad.⁸⁰

En consecuencia, el proceso colombiano adolece de lineamientos más precisos que aseguren la paridad procesal, al no esclarecer el derecho a contrainterrogar testigos en sede disciplinaria, ni garantizar claramente una separación orgánica absoluta entre quienes investigan y quienes juzgan dentro de la Procuraduría. La propia Corte IDH detectó en el Caso Petro vs. Colombia que el diseño del proceso disciplinario colombiano concentraba funciones acusatorias y decisorias en la Sala Disciplinaria de la Procuraduría, lo que afectó la imparcialidad e hizo ilusorio el derecho de defensa.

⁸⁰ Ivonne Pamela Hernández Villamizar, Julián David Guacheta-Torres, Hoover Hugo Paredes-Mosquera y Esperanza del Carmen Reyes-Gómez, “Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva?,” *Ágora U.S.B.* 20, no. 1 (2020): 66–81, consultado el 26 de mayo de 2025, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312020000100066, <https://doi.org/10.21500/16578031.4204>.

Esta deficiencia estructural recién comenzó a ser corregida por la Ley 2094 de 2021, que creó en parte una distinción funcional más clara y buscó introducir la intervención de funcionarios judiciales en ciertas etapas. Sin embargo, persisten dudas sobre si estas reformas logran equiparar completamente las armas de la defensa con las de la parte acusadora, dado que muchos aspectos dependen todavía de la reglamentación y la práctica institucional más que de mandatos categóricos en la ley.

En cuanto a la legalidad de la prueba, si bien la Constitución ya proscribe la prueba ilícita, el Código Disciplinario no incluyó un artículo específico que reitere esta prohibición o que detalle un procedimiento de exclusión de tales elementos. La Ley 1952 reguló en detalle medios de prueba y causales de nulidad procesal, pero no contiene una cláusula explícita de exclusión probatoria equivalente a la del proceso penal. Ello podría interpretarse en el sentido de que se sobreentiende la aplicación directa del artículo 29 constitucional en el ámbito disciplinario; sin embargo, hubiera sido deseable una norma expresa que dotara de claridad al operador disciplinario, orden la cual le ordenase rechazar o invalidar cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales.

Precisamente, la ausencia de esta previsión explícita es un vacío que debe subsanarse acudiendo al bloque de convencionalidad, donde la Corte IDH ha dejado claro que la admisión de pruebas ilícitas compromete la responsabilidad internacional del Estado, aun en procesos administrativos. Por ende, aunque los jueces disciplinarios generalmente aplican la nulidad por violación al debido proceso, la legislación disciplinaria colombiana puede fortalecerse haciendo expresa dicha regla, en armonía con los estándares interamericanos.

Finalmente, la Corte IDH advierte que la normativa colombiana solo abordó tras un llamado de atención internacional el principio de jurisdiccionalidad de las sanciones más gravosas. De acuerdo con la jurisprudencia interamericana⁸¹, tratándose de la destitución e inhabilitación de funcionarios elegidos popularmente, las sanciones que restringen derechos políticos del artículo 23 CADH, debe intervenir un juez competente en garantía del debido proceso

⁸¹ Véase casos *López Mendoza vs. Venezuela* y *Petro Urrego vs. Colombia*.

Colombia, antes de 2021, permitía que la Procuraduría, como autoridad administrativa, impusiera directamente estas sanciones, lo cual fue considerado contrario a la Convención. En el Caso Petro, la Corte IDH concluyó que dicha facultad vulneraba el artículo 8.1 de garantías judiciales, en relación con el 23 de los derechos políticos, para ordenar al Estado adecuar su ordenamiento interno en aras de que los funcionarios de elección popular no puedan ser destituidos o inhabilitados por decisiones de autoridades administrativas.⁸²

Este mandato derivó en la expedición de la Ley 2094 de 2021, que introdujo mecanismos como la judicialización de ciertos trámites disciplinarios contra aforados populares, por ejemplo, a través de jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa que avalen las sanciones. No obstante, la implementación de esta reforma no ha estado exenta de polémica en cuanto a su suficiencia y alcance. Lo relevante aquí es evidenciar que la Ley 1952 originalmente omitió prever la intervención judicial en tales casos, y solo tras la condena internacional se llenó ese vacío normativo.

De esta manera, las omisiones de la normativa internas frente a los requisitos convencionales pueden derivar en responsabilidad internacional y obligan a reformas bajo el escrutinio del “control de convencionalidad”. Del corolario, el proceso disciplinario colombiano aún transita un camino de adecuación al bloque de convencionalidad, puesto que los principios de contradicción, publicidad, igualdad de armas, legalidad probatoria y derecho de defensa, los cuales resultan esenciales para la incorporación válida de pruebas según el artículo 8 CADH, no siempre han sido recogidos de forma explícita o rigurosa en nuestras leyes (Ley 1952/19 y 2094/21).

Esta omisión legislativa demanda que jueces y operadores apliquen directamente los estándares interamericanos en virtud del bloque de constitucionalidad del art. 93 de la Constitución Política, para interpretar y suplir cualquier vacío conforme a la Convención Americana. La Corte IDH ha enfatizado que todos los poderes del Estado deben ejercer un control de convencionalidad, visto

⁸² Misión de Observación Electoral (MOE), “La MOE se pronuncia sobre el fallo de la Corte IDH a favor de Gustavo Petro,” comunicado de prensa, 19 de agosto de 2020, <https://moe.org.co/la-moe-se-pronuncia-sobre-el-fallo-de-la-corte-idh-a-favor-de-gustavo-petro/>.

en el primer capítulo del presente trabajo, en el marco de sus competencias, con el fin de asegurar la primacía de los derechos convencionales sobre cualquier norma interna contraria.

Por tanto, mientras la ley disciplinaria no incorpore de manera expresa alguno de estos requisitos, las autoridades colombianas están obligadas a aplicarlos igualmente, so pena de incurrir en violaciones al debido proceso internacionalmente protegidas.

3.4. Marco normativo interno versus estándares convencionales

Revisado el régimen disciplinario respecto de sus principios, es dable manifestar que la legalidad y fiabilidad en la incorporación y valoración de las pruebas dentro del proceso disciplinario resulta necesario en clave convencional y nacional.

Estas máximas de justicia en el proceso disciplinario denotan un avance importante hacia la protección de las garantías del investigado. Ahora bien, al confrontar el marco normativo interno con el bloque de convencionalidad, particularmente el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), se evidencian diferencias y prácticas significativas. La Corte IDH ha sido enfática en que todas las garantías del debido proceso reconocidas en la CADH deben respetarse en cualquier clase de actuación, incluso en las no jurisdiccionales, lo que incluye los procesos.

En el caso Baena Ricardo vs. Panamá, el tribunal interamericano afirmó que la justicia, realizada a través del debido proceso legal, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales.⁸³

Lo anterior significa que principios como la contradicción, la igualdad de armas, la publicidad, la motivación de las decisiones y el control judicial efectivo no son opcionales, sino exigencias convencionales mínimas en cualquier procedimiento que derive en la determinación de derechos u obligaciones de una persona.

⁸³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72.

De esta manera, el presente apartado sugiere criterios interpretativos y lineamientos prácticos para alinear la incorporación y valoración de pruebas en el proceso disciplinario colombiano con esos estándares interamericanos. Es dable manifestar, que estas propuestas no implican reformas legislativas, sino solo una aplicación y comprensión de la normativa vigente a la luz del bloque de convencionalidad, con miras a garantizar que la actividad probatoria en sede disciplinaria se adecúe plenamente a las garantías del artículo 8 CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH.

3.4.1. Garantía de contradicción y derecho de defensa en la práctica probatoria

Un primer criterio fundamental es asegurar el principio de contradicción o derecho a controvertir la prueba. En la práctica, esto exige que toda evidencia incorporada al expediente disciplinario pueda ser conocida, examinada y refutada por el disciplinado antes de ser valorada. El Código General Disciplinario prevé esta garantía desde la apertura formal de la investigación (art. 157); sin embargo, para una plena adecuación convencional, las autoridades disciplinarias deben extremar su cumplimiento. Conforme al artículo 8.2 de la CADH, toda persona tiene derecho a las garantías mínimas de defensa, entre ellas interrogar a los testigos presentados contra ella y a aquellos que declaran a su favor, bajo las mismas condiciones que el Estado.⁸⁴

En aplicación de este estándar, ninguna prueba decisiva debe incorporarse al proceso disciplinario sin que el investigado haya tenido la oportunidad real de contradecirla o cuestionarla. Esto incluye tanto las pruebas recolectadas durante la investigación preliminar como la prueba trasladada de otros procesos: su valoración debe quedar supeditada a que la defensa pueda revisarlas y objetarlas en condiciones de igualdad. De hecho, el propio régimen interno refuerza este punto al establecer que la prueba obtenida vulnerando el derecho de defensa o las “formalidades sustanciales” se tendrá por inexistente⁸⁵

⁸⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). *Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados*. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 204.

⁸⁵ Andrés Orlando Bustamante Álvarez, *Aproximación a los aspectos probatorios del Código General Disciplinario en Colombia (Ley 1952 de 2019)*, trabajo de grado de especialización en Derecho Procesal, Universidad de Antioquia, Medellín, 2021, <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/5b1021f2-b51a-49e3-a0cb-f056ea50a52d/content>.

En consecuencia, se sugiere que en la práctica disciplinaria colombiana se notifique de inmediato al investigado la obtención de cualquier elemento probatorio relevante, con el fin de garantizar su acceso al expediente y a las evidencias.

En segunda medida se otorgue el tiempo y medios necesarios para preparar la defensa respecto de dichas pruebas (en línea con el art. 8.2.c CADH); y por último se rehúse valorar, al decidir el caso, toda prueba cuya incorporación no haya sido debidamente puesta en conocimiento de la defensa o que no haya podido ser controvertida por esta. De esta manera, se evita que elementos probatorios sorpresivos o unilaterales socaven el derecho de defensa,teniéndose plenamente materializado el principio del contradictorio en sintonía con el bloque de convencionalidad.

3.4.2. Igualdad de armas entre la Procuraduría y la defensa

De la garantía anterior se deriva la necesidad de preservar una estricta igualdad de armas en el trámite probatorio. La igualdad de armas implica que las partes, en el contexto disciplinario, la autoridad instructora y el disciplinado, cuenten con las mismas oportunidades para aportar y controvertir pruebas, sin desequilibrios procedimentales que beneficien a la acusación en detrimento de la defensa. El Código General Disciplinario incorpora este principio tanto en sus normas rectoras como en disposiciones específicas, (art. 148).

Este mandato de búsqueda imparcial de la verdad material exige que la recolección de evidencia no se oriente exclusivamente a la confirmación de la falta, sino también a esclarecer circunstancias exculpatorias. Dicho de otro modo, la propia ley demanda a la Procuraduría o ente disciplinario una actitud equilibrada frente a la prueba, lo cual coincide con la noción interamericana de que el debido proceso supone que las personas “estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado”, removiendo los factores de desigualdad real que pudieran existir

Para materializar este principio en la práctica, es recomendable que la defensa tenga pleno acceso al expediente desde el momento de la vinculación, teniéndose la posibilidad de obtener copias de las pruebas y solicitar la práctica de aquellas diligencias que considere pertinentes en igualdad de condiciones que la parte acusadora; que además las solicitudes probatorias de la defensa reciban

la misma consideración que las de la Procuraduría, con el fin de aplicar criterios uniformes de conducencia, pertinencia y utilidad (art. 151 CGD).

Por último, en caso de negar una prueba solicitada por la defensa, tal decisión esté debidamente motivada y sea susceptible de los recursos o reclamaciones internas, para garantizar un control sobre posibles tratamientos discriminatorios, con ello ad aplicación a los vectores de la Corte IDH sobre el derecho a ser oído con las debidas garantías, que incluye la posibilidad de presentar alegatos y pruebas, y sobre todo, exige que el juez o autoridad asegure un proceso verdaderamente equilibrado.

Por ende, cualquier asimetría procedimental, verbigracia las facultades probatorias exorbitantes en cabeza de la autoridad disciplinaria sin contrapesos para la defensa, debe ser corregida mediante una interpretación propersona de las normas disciplinarias, de forma tal que el investigado disponga de herramientas efectivas para refutar la acusación en pie de igualdad.

3.4.3. Publicidad y transparencia del proceso disciplinario

La publicidad del proceso disciplinario, particularmente en lo que atañe a la práctica probatoria y la etapa de juzgamiento, consagrado en el artículo 8.5 de la Convención Americana, asegura que los procedimientos en que se debaten derechos tengan lugar, por regla general, en forma oral y pública, salvo razones justificadas para restringir el acceso, como la seguridad o el orden público, o la protección de la vida privada.

La publicidad entonces actúa como garantía de transparencia y como mecanismo de control social, previniendo la arbitrariedad y en aras de dar confianza en la integridad del proceso. Si bien el procedimiento disciplinario colombiano tiene naturaleza administrativa, nada obsta para aplicar este principio; *contrario sensu*, la jurisprudencia interamericana ha indicado que incluso órganos no judiciales deben respetar garantías del debido proceso como la publicidad y la contradicción.⁸⁶

⁸⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72.

En la práctica, se propone que las audiencias disciplinarias de juicio, ya sean ordinarias o verbales, se desarrollen de manera pública, lo que permite la asistencia de observadores, prensa o ciudadanos interesados, al igual que ocurriría en un juicio penal público. Esto ya se aplica en ciertos procesos verbales en la Procuraduría, pero debe entenderse como la regla general para todas las diligencias probatorias decisivas, a menos que se motive la necesidad de reserva en casos excepcionales.

Del mismo modo, las decisiones disciplinarias y las pruebas que las fundamentan deberían ser de acceso público una vez concluido el proceso, para que se garantice el escrutinio público de la actividad sancionatoria del Estado. La publicidad también conlleva la oralidad en la práctica de pruebas, es decir, privilegiar, siempre que sea posible, realizar testimonios, contrainterrogatorios y alegatos de forma oral y en audiencia, frente al sistema puramente escrito. Ello le imprime inmediación y contradictorio efectivo a la valoración probatoria. Estas medidas, alineadas con estándares interamericanos, se apoyan en la premisa de que toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por la autoridad que resuelve sus derechos.

En este tenor, a falta de disposición legal expresa sobre la publicidad en el Código Disciplinario, es esencial adoptar una interpretación convencionalmente orientada, y en caso de duda, debe preferirse la opción más garantista que haga el proceso más público y transparente, cimentando así su legitimidad y congruencia con el artículo 8 CADH.

3.4.4. Motivación de las decisiones y valoración racional de la prueba

La obligación de motivar adecuadamente las decisiones constituye otro pilar para la incorporación válida de la prueba en el proceso disciplinario. Una resolución disciplinaria, sea de archivo, pliego de cargos o fallo sancionatorio, debe exponer de forma clara y lógica las razones por las cuales ciertos hechos se tienen por probados o no y cómo se valoró el acervo probatorio.

Esta exigencia no solo está prevista en la ley interna, sino que ha sido reiterada por la Corte IDH como componente esencial del debido proceso. El Código General Disciplinario impone que las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniéndose que en toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el mérito de las pruebas en que esta se fundamenta. (art. 159)

Igualmente, prohíbe imponer sanción sin que exista en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la falta y la responsabilidad (art. 160), reflejo directo de la presunción de inocencia y del estándar de convicción más allá de duda razonable. Por su parte, la Corte Interamericana ha sostenido que el deber de motivar es una garantía judicial que “constituye un elemento esencial para proscribir la arbitrariedad” en las decisiones.⁸⁷ Una autoridad que no fundamenta sus determinaciones probatorias deja en entredicho la justicia de la decisión y vulnera el derecho del afectado a una resolución debidamente fundada.

En virtud de lo anterior, se recomienda que en la práctica disciplinaria colombiana, toda decisión sobre admisión, rechazo o valoración de una prueba sea explicada en el expediente, aunque sea sumariamente, de modo que las partes entiendan los motivos. Además el fallo disciplinario debe analizar expresamente la credibilidad y pertinencia de las principales pruebas de cargo y de descargo, para resolver las contradicciones probatorias y argumentos de defensa presentados, por ejemplo, si la defensa cuestionó la fiabilidad de un testigo o alegó la ilegalidad de cierta prueba, la decisión debe pronunciarse al respecto.

Y por último, que se documente la aplicación de la sana crítica en la apreciación probatoria, con el fin de evitar conclusiones dogmáticas o peticiones de principio, más bien proceder a un fallo disciplinario motivado, que detalle qué pruebas sustentan la conclusión y por qué se otorgó determinado valor probatorio a cada elemento, el cumple el doble propósito de garantizar los derechos del disciplinado, en aras de permitir comprender y eventualmente impugnar los fundamentos de la decisión, así pues resulta más fácil el control jurisdiccional posterior sobre la corrección de la determinación.

Este estándar de motivación está plenamente en línea con las obligaciones convencionales deben considerar y evaluar en sus sentencias las alegaciones, argumentos y pruebas aducidas por las partes, sin perjuicio de sus valoraciones acerca de si son relevantes. Solo una exposición razonada de la valoración de la prueba es la que permite verificar que la sanción disciplinaria no fue producto de la arbitrariedad sino de una operación racional conforme a derecho.

⁸⁷ *Ibidem*.

3.4.5. Independencia, imparcialidad y control judicial de las sanciones disciplinarias

Uno de los contrastes más críticos entre el régimen interno y los estándares convencionales radica en la falta de intervención de un juez independiente e imparcial en la imposición de sanciones disciplinarias graves. El artículo 8.1 CADH garantiza a toda persona el derecho a ser oída por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos u obligaciones. La Corte Interamericana ha dejado claro que esta garantía se extiende a procedimientos administrativos sancionatorios, aun cuando la autoridad que decide no sea judicial, debe ofrecer las debidas garantías para asegurar que su decisión no sea arbitraria.⁸⁸

En los procesos disciplinarios colombianos, tradicionalmente la Procuraduría General de la Nación investigan, juzgan y sancionan a los servidores públicos, lo cual plantea un problema de ausencia de verdadero juez independiente. Aun cuando el Código Disciplinario ha intentado mitigar el sesgo separando al funcionario investigador del funcionario decisor, lo que supone evita que sea exactamente la misma persona quien acuse y juzgue, ambos siguen perteneciendo a la misma entidad administrativa, sin las garantías de inamovilidad y autonomía propias del poder judicial.

Este diseño ha sido objeto de reproche internacional en casos recientes, sobre todo en el asunto colombiano del caso *Petro Urrego vs. Colombia* (2020), donde la Corte IDH condenó al Estado colombiano por la destitución e inhabilidad impuesta a un funcionario de elección popular por la Procuraduría, señalando que una autoridad administrativa carece de competencia para restringir derechos políticos en esas condiciones. Más allá de la violación específica al artículo 23 CADH, el tribunal enfatizó que la estructura disciplinaria colombiana comprometía la garantía de imparcialidad, en tanto que el funcionario encargado de la investigación era el mismo que adelantaba el juzgamiento, y afirmó que dichas sanciones solo pueden ser impuestas por un juez competente en un proceso con las garantías del debido proceso penal

A raíz de este fallo, la Ley 2094 de 2021 buscó ajustar el esquema creando en la Procuraduría una suerte de funcionarios con funciones judiciales, para decidir casos disciplinarios contra ciertos aforados o funcionarios electos. No obstante, desde la perspectiva convencional esta solución ha

⁸⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Petro Urrego vs. Colombia*, Sentencia de 8 de julio de 2020.

sido controvertida por resultar insuficiente luego de que atribuye funciones judiciales a empleados administrativos, hecho que no los convierte *ipso facto* en jueces independientes.⁸⁹

La independencia exige entonces, garantías en el método de nombramiento y la estabilidad en el cargo y ausencia de presiones jerárquicas o externas sobre el decisor. Difícilmente se cumple este estándar cuando los llamados jueces disciplinarios continúan insertos en la estructura orgánica de la Procuraduría y sujetos a la autoridad de sus superiores. Por ende, para lograr una incorporación de pruebas y una imposición de sanciones convencionalmente válidas, es fundamental reforzar el control judicial efectivo sobre las decisiones disciplinarias.

En concreto, se sugiere dos lineamientos complementarios: (i) que los operadores jurídicos colombianos, para el caso Procuraduría, tribunales contencioso-administrativos y Corte Constitucional, deban realizar un control de convencionalidad expreso al aplicar el régimen disciplinario, con el fin de interpretar las normas internas de modo consistente con la CADH. Esto implica, que ante sanciones que conlleven destitución o inhabilidad prolongada, se entienda que el afectado tiene derecho a que un juez independiente revise integralmente la decisión antes de que esta cause efectos irrevocables, tal como lo está realizando la Corte Constitucional colombiana, ya sea vía recursos judiciales ordinarios o por la acción de tutela, el acceso a un juez imparcial debe asegurarse como garantía final; (ii) en paralelo, mientras la competencia sancionatoria permanezca en cabeza de autoridades administrativas, se debe interpretar y aplicar la Ley 2094 de 2021 de forma tal que los funcionarios disciplinarios investidos de funciones cuasijudiciales actúen con la mayor independencia posible.

Adicionalmente, todas las sanciones deberán ser motivadas en términos estrictamente jurídicos, no en consideraciones de conveniencia política o administrativa, así se facilita su eventual escrutinio por la jurisdicción. Si pese a estas salvaguardas subsiste alguna duda sobre la imparcialidad, deberá prevalecer el criterio *prohomine*, el cual resulta más preferible a abstenerse

⁸⁹ Rodrigo Uprimny Yepes, “Las ‘soluciones’ descabelladas de la procuradora,” *Dejusticia*, 3 de enero de 2022, <https://www.dejusticia.org/column/las-soluciones-descabelladas-de-la-procuradora/>.

de imponer sanciones que a afectar gravemente derechos sin la intervención de un juez, porque de lo contrario se correría el riesgo de desconocer el artículo 8.1 de la Convención.

En consecuencia, la incorporación convencionalmente válida de pruebas en el proceso disciplinario colombiano exige no solo el apego formal a las reglas probatorias internas, sino una aproximación garantista en su interpretación y aplicación. Los criterios aquí propuestos, contradicción plena, igualdad de armas, publicidad, motivación reforzada, y control judicial efectivo, buscan cerrar la brecha entre el régimen disciplinario doméstico y los estándares interamericanos, sin necesidad de esperar a futuras reformas legales.

Se trata de que jueces y autoridades administrativas apliquen el denominado bloque de convencionalidad, esto es, que filtren las normas internas a la luz de la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, para garantizar que los derechos del investigado disciplinariamente no sean menoscabados.

Tabla 1. Contraste de los criterios convencionales con la normativa colombiana en función de la incorporación de pruebas dentro del proceso disciplinario.

Tema	Estándar en clave convencional	Norma colombiana.	Diferencia
Publicidad del proceso	Audiencias públicas como regla general; reserva solo por motivos fundados (Art. 8.5 CADH).	No se regula expresamente la publicidad de audiencias; prevalece el trámite reservado.	Ausencia de publicidad vulnera transparencia y el control ciudadano.
Contradicción probatoria	Toda prueba debe ser conocida y controvertida por la defensa; no puede haber pruebas secretas.	El contradictorio se reconoce desde la apertura formal de investigación, pero es limitado en etapas previas.	No hay garantía de contradicción sobre pruebas recolectadas antes de la apertura de cargos.
Igualdad de armas	Ambas partes deben tener iguales oportunidades procesales, lo que incluye presentación y refutación de pruebas.	La Procuraduría tiene ventajas funcionales y de recursos frente al disciplinado, no hay paridad real estructural.	Desequilibrio entre acusación y defensa, sin garantía de igualdad de armas.
Motivación de la decisión disciplinaria	Las decisiones deben estar debidamente motivadas con	Se exige motivación, pero no siempre se analiza integralmente la	Fallas frecuentes en motivación estructurada

	valoración integral y lógica de la prueba.	prueba ni se resuelven contradicciones probatorias.	y valoración completa de la prueba.
Independencia del juzgador	El órgano decisor debe ser independiente e imparcial, con garantías estructurales.	Aunque se separan funciones de investigación y decisión, ambas siguen dentro de la misma entidad (Procuraduría).	No se asegura independencia orgánica del juzgador disciplinario.
Intervención judicial en sanciones graves	Toda sanción que afecte derechos políticos o fundamentales debe ser impuesta o revisada por un juez.	Solo tras el caso Petro se crea vía judicial en ciertos casos, pero sigue siendo administrativa en la mayoría.	Persisten sanciones sin control judicial aunque ya es reglado por la Corte Constitucional.

Conclusión

Del corolario se puede concluir que la incorporación de los estándares del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos en el proceso disciplinario colombiano no es solo deseable sino obligatoria para garantizar la legitimidad y justicia de este régimen sancionatorio. En los términos generales, el bloque de constitucionalidad, y por ende, de convencionalidad, exige que las autoridades disciplinarias apliquen directamente las garantías consagradas en instrumentos como la CADH y respeten la jurisprudencia de la Corte IDH al resolver casos concretos.

La disciplina de los servidores públicos, si bien no es de naturaleza penal estricta, puede acarrear consecuencias gravísimas, desde la destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos hasta la afectación de derechos fundamentales como el buen nombre y el ejercicio de funciones públicas, por ello, los mismos principios de debido proceso que rigen en materia penal deben permear el ámbito disciplinario. La jurisprudencia interamericana ha sido enfática en señalar que todos los órganos estatales, incluidos los administrativos sancionadores, deben cumplir con las garantías del debido proceso legal en sus actuaciones.

Lo anterior asegura que la potestad disciplinaria se ejerza dentro de un Estado de derecho que tutela los derechos fundamentales y evita los abusos de poder. Por lo tanto, la reafirmación del control de convencionalidad como herramienta imprescindible implica que las autoridades disciplinarias colombianas, tanto Procuraduría, personeros, oficinas de control interno, entre otros, así como los jueces contencioso-administrativos en sede de control, tienen el deber de confrontar las normas internas con los estándares de la CADH.

Esto implica inaplicar disposiciones internas en caso de conflicto con los tratados o interpretarlas de manera conforme a estos, para prevenir responsabilidad internacional del Estado. La integración del derecho convencional ha venido fortaleciéndose en Colombia a través del bloque de constitucionalidad, teniéndose entonces que el presente estudio evidenció que las garantías del artículo 8 de la CADH, como la imparcialidad del juzgador disciplinario, la publicidad del proceso, la presunción de inocencia, la doble instancia y el derecho a defensa técnica, deben orientar la interpretación de las leyes disciplinarias (Ley 734 de 2002, Ley 1952 de 2019 y sus reformas).

Así pues, ya han sido reconocidos por la jurisprudencia colombiana las normas convencionales, pero su aplicación práctica a veces presenta deficiencias. Si bien la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han protegido la garantía de defensa y contradicción, persisten hasta hace poco vacíos en cuanto a la doble conformidad o la posibilidad de que una autoridad administrativa limitara derechos políticos, asuntos que han debido corregirse tras las sentencias de la Corte IDH. En síntesis, la investigación demuestra que una correcta incorporación de la normatividad convencional robustece el debido proceso disciplinario sin debilitar la efectividad de la acción disciplinaria. Lejos de ser antagónicos, el respeto del derecho constitucional y convencional al debido proceso y la eficacia en la lucha contra la corrupción o la sanción de faltas son objetivos complementarios.

A su vez, dando respuesta a la pregunta de investigación planteada, esto es, **¿Cuál es el procedimiento, conforme a los estándares de la CIDH del artículo 8 de la CADH, para incorporar las pruebas obtenidas en una actuación de trámite en el marco del proceso disciplinario?** Debe señalarse entonces que, en el plano específico de la incorporación y valoración de la prueba, es indispensable ajustar las prácticas disciplinarias para que toda prueba utilizada en contra del investigado cumpla estrictamente con las garantías de defensa y contradicción.

Esto significa que las pruebas deben ser obtenidas y aportadas de forma legal y transparente, al brindar a la persona disciplinada la oportunidad real de conocerlas, controvertirlas y solicitar contrapruebas. La jurisprudencia nacional y convencional coinciden en que ninguna sanción disciplinaria puede fundarse en pruebas sorpresivas o secretas que la defensa no haya podido refutar. Así las cosas, el proceso conviene en que la prueba trasladada de otro proceso solo puede valorarse si en su origen fue practicada respetando el derecho de defensa del implicado, es decir, al permitirle intervenir o al menos garantizarle que se introduzca con las formalidades necesarias para su contradicción.

Contrario sensu, si una prueba no ha sido debidamente controvertida, su uso podría vulnerar el debido proceso y por tanto debería excluirse o, cuando menos, tener un valor atenuado en la decisión final.

En consonancia con esto, tanto el artículo 29 de la Constitución Política como la doctrina de la Corte IDH proscriben el uso de pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales. De esta manera, el estándar de prueba en el ámbito disciplinario demanda una demostración sólida de la responsabilidad del investigado, que se compara prácticamente en muchos aspectos al estándar penal de certeza más allá de duda razonable. Así las cosas, no se trata de solo de acreditar que el funcionario cometió materialmente la conducta descrita como falta, sino de probar su culpabilidad en términos de dolo o culpa, según el caso.

Esta exigencia, ha reiterado que las autoridades disciplinarias deben realizar una evaluación integral y objetiva de todas las pruebas aportadas, con el fin de que expliquen en la motivación del fallo disciplinario cuáles elementos fácticos consideran probados y con qué medios de prueba. Con todo, la obligación de motivar la preferencia probatoria resulta en el escenario ideal, máxime cuando el fallador disciplinario otorga credibilidad a unas pruebas por sobre otras, en el que se debe justificar racionalmente.

Empero, la investigación también detectó áreas donde el régimen probatorio disciplinario colombiano requiere mejoras para alinearse plenamente con el marco convencional. Entre ellas la garantía de igualdad de armas donde resulta crucial que el investigado disponga de las mismas posibilidades probatorias que la autoridad acusadora, pudiendo presentar pruebas de descargo, interrogar testigos y acceder al expediente en condiciones de igualdad. Asimismo, se debe reforzar la publicidad y transparencia en la práctica probatoria, puesto que la observancia pública del proceso contribuye al control de legalidad y al respeto de las formas. Aunado a lo anterior, es deber de afianzar el derecho a la doble instancia o revisión amplia en materia disciplinaria, que permita reevaluar la apreciación de las pruebas por un órgano superior, para corregir eventuales errores en la valoración inicial.

Por último, y no menos importante, urge mantener un equilibrio entre la eficiencia del proceso y el respeto de las garantías. Si bien la Corte Constitucional ha indicado que no todo error procedimental conlleva un vicio, ello no debe dar margen a conculcar garantías esenciales bajo pretexto de celeridad. La solución está en aplicar un análisis de prueba ilícita o irregular sustancial,

donde cualquier evidencia introducida con violación de derechos o sin posibilidad de contradicción efectiva debe ser descartada o subsanada para preservar la integridad del fallo.

En conclusión, las prácticas de incorporación probatoria en el proceso disciplinario colombiano deben seguir avanzando hacia un modelo garantista, donde cada prueba sea sinónimo de legalidad y respeto por el derecho de defensa. Así, mediante la observancia estricta de estándares convencionales, como la contradicción, igualdad de armas, publicidad y motivación, el sistema disciplinario no solo evitará censuras de los tribunales internacionales, sino que, más importante aún, debe asegurar decisiones más justas y fundamentadas. Esto reafirma que el camino de la convencionalidad en materia probatoria no debilita la función disciplinaria, todo lo contrario, la fortalece al dotarla de mayor credibilidad.

Bibliografía

- Acosta Alvarado, Paola Andrea. Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.
- Araceli M. Olivos Portugal e Isabel C. Roby. La exclusión de pruebas ilícitas: Un camino eficaz para erradicar la tortura. Guía práctica para abogadas/os defensores. Ciudad de México: Fair Trials e Instituto de Justicia Procesal Penal, 2020. Disponible en: https://www.fairtrials.org/app/uploads/2022/01/IJPP_Fair-Trials_Guia-Exclusion-de-Prueba-Illicita_SEP21_2020.pdf.
- Ayala, C. Del diálogo jurisprudencial del control de convencionalidad. México: Editorial Porrúa, 2013.
- Balcazar-Chuquipiondo, Hilda Yuliana, Rojas-Luján, Víctor William, Yache-Cuenca, Eduardo Javier, y Rafael-Rubio, Ana Cely. “Aplicación del procedimiento administrativo disciplinario y la vulneración del derecho al debido proceso.” *Iustitia Socialis*, 8 (Supl. 2) (2024): 4–14. <https://doi.org/10.35381/racji.v8i2.2892>.
- Bustamante Álvarez, Andrés Orlando. Aproximación a los aspectos probatorios del Código General Disciplinario en Colombia (Ley 1952 de 2019). Trabajo de grado, Universidad de Antioquia, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/5b1021f2-b51a-49e3-a0cb-f056ea50a52d/content>.
- Coloma, Rodrigo. “¿Realmente importa la sana crítica?” *Revista Chilena de Derecho* 39, no. 3 (2012): 753–781. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372012000300007>.
- Díaz García, Luis Iván y Patricia Urzúa Gacitúa. “Procedimientos administrativos disciplinarios en Chile: Una regulación vulneradora del derecho fundamental al debido proceso.” *Ius et Praxis* 24, no. 2 (2018): 183–222. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122018000200183.

- Fajardo Arturo, Luis Andrés. “Efectos del Bloque de Constitucionalidad en materia de prescripción de la acción penal en Colombia.” *Civilizar* 9, no. 17 (2009): 65–78. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532009000200005.
- Garzón, E. *Del nacionalismo al positivismo jurídico comparado*. 2020.
- Garzón, E. *Control judicial al acto discrecional en Colombia*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020.
- Guest, Stephen. “Dworkin’s ‘One-Right-Answer’ Thesis.” *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho* (2016): 3–21. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-43872016000100003.
- Hart–Dworkin. *El debate*. Bogotá: Editorial Siglo del Hombre – Universidad Externado de Colombia, 2016.
- Hernández Villamizar, Ivonne Pamela, Guachetá-Torres, Julián David, Paredes-Mosquera, Hoover Hugo, y Reyes-Gómez, Esperanza del Carmen. “Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva?” *Ágora U.S.B.* 20, no. 1 (2020): 66–81. <https://doi.org/10.21500/16578031.4204>.
- MacGregor, Eduardo Ferrer. “Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (res judicata) e indirecta hacia la Convención Americana (res interpretata).” 2013.
- Mondragón, Sergio. “El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública.” *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 50, no. 132 (2020): 100–122. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a05>.
- Mora, Luis. *Lecciones de Derecho Disciplinario*. Bogotá: Instituto de Estudios Técnicos de la Procuraduría General de la Nación, 2009.
- Moreno Cruz, Rodrigo. “Argumentación jurídica, por qué y para qué.” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 45, no. 133 (2012): 165–192.

Misión de Observación Electoral (MOE). “La MOE se pronuncia sobre el fallo de la Corte IDH a favor de Gustavo Petro.” Comunicado de prensa, 19 de agosto de 2020. <https://moe.org.co/la-moe-se-pronuncia-sobre-el-fallo-de-la-corte-idh-a-favor-de-gustavo-petro/>.

Ovalles Rodríguez, Fabián. Fundamentos de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos y particulares disciplinables en Colombia. Bogotá: Universidad Libre, 2021.

Robles-Pagador, María Eugenia y Christian Ventura-González. “Debida motivación en procesos administrativos disciplinarios.” *Cienciamatria* 10, no. 19 (2024): 335–346. <https://doi.org/10.35381/cm.v10i19.1394>.

Rodríguez, Fernando. Derecho disciplinario del servidor judicial. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2023.

Uprimny Yepes, Rodrigo. “Las ‘soluciones’ descabelladas de la procuradora.” *Dejusticia*, 3 de enero de 2022. <https://www.dejusticia.org/column/las-soluciones-descabelladas-de-la-procuradora/>.

Leyes y jurisprudencia.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. 28 de enero de 2019. Artículos 4 y 161.

Constitución Política de la República Argentina. 22 de agosto de 1993.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. 7 de febrero de 2009.

Constitución Política de la República del Ecuador. 20 de octubre de 2008.

Constitución Política de la República del Perú. 29 de diciembre de 1993.

Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Organización de los Estados Americanos (OEA), adoptada el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 23 de mayo de 1969. Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-392 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-916 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008.

Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 220.

Corte IDH. Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 204.

Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 71.

Corte IDH. Caso López Lone y otros vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015.

Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia de 1 de septiembre de 2011.

Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala. Sentencia de 3 de mayo de 2016.

Corte IDH. Caso Mina Cuero vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2022.

Corte IDH. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de julio de 2020.

Corte IDH. Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú. Sentencia de 23 de noviembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 308.

Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 303.

Corte IDH. Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile. Sentencia de 27 de agosto de 2020.

Corte IDH. Cuadernillo de Jurisprudencia N° 12: Debido Proceso. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2017.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia del 13 de febrero de 2020, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 11001-03-25-000-2012-00064-00. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia del 18 de agosto de 2011, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 25000-23-25-000-2007-00753-01(0532-08). M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia del 19 de marzo de 2020, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 52001-23-33-000-2015-00155-01(3093-16). M.P. William Hernández Gómez.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia del 23 de julio de 2020, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 11001-03-25-000-2017-00073-00(0301-17). M.P. William Hernández Gómez.