

El régimen probatorio en la fase de instrucción del proceso disciplinario: un análisis de la carga y la valoración de la prueba*

The Evidentiary Regime in the Investigative Stage of Disciplinary Proceedings: An Analysis of the Burden and Evaluation of Evidence

Kathy Moreno Cuervo**

Resumen

El proceso disciplinario constituye una manifestación del *ius puniendi* estatal con características propias, orientado no solo a sancionar, sino también a prevenir conductas contrarias a los deberes funcionales de los servidores públicos. En la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, no se contempla un régimen probatorio suficiente, estructurado mediante reglas claras y precisas en la etapa de instrucción. El objetivo de este artículo es analizar las exigencias de la carga de la prueba y su valoración en la etapa de instrucción del proceso disciplinario a la luz de las exigencias de un Estado constitucional de derecho como el colombiano. La metodología aplicada es de carácter dogmático. En este texto se plantea que la incorporación de criterios adecuados en materia probatoria permite delimitar la discrecionalidad del operador disciplinario y reforzar las garantías constitucionales a favor de los investigados.

Palabras claves

Proceso disciplinario, fase de instrucción, carga de la prueba, valoración probatoria, garantías constitucionales.

Abstract

* Este artículo de reflexión es un resultado del proyecto de investigación titulado *Las garantías constitucionales del procedimiento sancionatorio*, código 38-000017, de la Universidad Autónoma Latinoamericana (Medellín, Colombia). También es producto de investigación para optar al título de magíster en derecho administrativo.

** Abogada, especialista en derecho administrativo y candidata a magíster en derecho administrativo. Adscrita a la Escuela de Posgrados de la Universidad Autónoma Latinoamericana (Medellín, Colombia). Correo: kathy.moreno@unaula.edu.co. Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3309-5576>

Disciplinary proceedings constitute a manifestation of the State's *ius puniendi* with distinctive features, aimed not only at imposing sanctions but also at preventing conduct that is contrary to the official duties of public servants. Law 1552 of 2019, as amended by Law 2094 of 2021, does not provide for a sufficiently developed evidentiary regime structured through clear and precise rules governing the investigative stage. This article aims to analyze the requirements concerning the burden of proof and the evaluation of evidence during the investigative stage of disciplinary proceedings in light of the demands of a constitutional State governed by the rule of law, such as Colombia. The methodology adopted is doctrinal in nature. The article argues that the use of appropriate evidentiary standards reduces the discretion of disciplinary authorities and strengthens the constitutional guarantees afforded to individuals under investigation.

Keywords

Disciplinary proceedings, investigative stage, burden of proof, evaluation of evidence, constitutional guarantees.

Introducción

En Colombia, el derecho disciplinario de carácter administrativo está regulado principalmente en la Ley 1552 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021. Este régimen se fundamenta en principios como la legalidad, el debido proceso y la investigación integral, los cuales son esenciales para garantizar una adecuada atribución de responsabilidad disciplinaria. El proceso disciplinario se estructura en dos etapas: la de instrucción, en la cual se recauda el material probatorio y se realiza una evaluación preliminar; y la etapa de juzgamiento, en la que, con base en las pruebas recaudadas, se realiza el juicio disciplinario y se adopta la decisión de fondo. Este modelo fue introducido por el artículo 3 de la Ley 2094, que modificó el artículo 12 de la Ley 1552 de 2019, con el fin de proteger el debido proceso y la imparcialidad en la actuación disciplinaria, evitando la contaminación del juicio con preconcepciones derivadas de la fase de investigación (Procuraduría General de la Nación, 2021). En efecto, “la

separación funcional en el proceso disciplinario asegura que el juicio sea realizado con independencia frente a la investigación, respetando los principios de objetividad y debido proceso” (Gómez Pavajeau, 2021, p. 31).

La carga y la valoración de la prueba tienen una relevancia especial cuando se trata de analizar la calificación de conductas en el derecho disciplinario. Aunque la Ley 1952 de 2019 establece algunas reglas sobre la práctica y apreciación probatoria, no se ha elaborado un modelo de razonamiento con criterios específicos que permita analizar las conductas con relevancia disciplinaria. La normatividad no ofrece criterios suficientemente precisos y uniformes sobre la manera de probar ni sobre los criterios de aceptabilidad de hipótesis probatorias en cada etapa del proceso, lo que deja un espacio de indeterminación tanto para los operadores disciplinarios como para los sujetos procesales. Si no hay claridad sobre la naturaleza de los hechos, la manera de probarlos o los criterios y el estándar de prueba, pueden producirse riesgos de inseguridad jurídica y vulneración de los derechos fundamentales del investigado. La ausencia de criterios completamente desarrollados sobre la carga de la prueba y su valoración en cada etapa del proceso podría generar decisiones contradictorias, con consecuencias directas en la garantía del derecho al debido proceso y la presunción de inocencia.

El objetivo de este artículo es analizar las exigencias de la carga de la prueba y su valoración en la etapa de instrucción del proceso disciplinario a la luz de la finalidad preventiva y correctiva del poder disciplinario en un ordenamiento jurídico constitucionalizado como el colombiano. Para alcanzar este objetivo, el texto se divide en tres partes: la primera sistematiza los principales aportes doctrinales y jurisprudenciales sobre la carga de la prueba y su valoración en el marco de las exigencias que se imponen al derecho sancionador en un Estado constitucional. La segunda describe el diseño normativo de la práctica y valoración de la prueba en la etapa de instrucción en el proceso disciplinario previsto en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021. La última evalúa las exigencias doctrinales en la carga y valoración probatoria sobre la fase instructora del proceso disciplinario.

La presente investigación se inscribe en el modelo de la dogmática jurídica, entendida como el estudio sistemático, analítico y crítico del derecho positivo vigente, con el objetivo de interpretarlo, sistematizarlo y, eventualmente, proponer ajustes normativos o doctrinales (Tantaleán Odar, 2016). En cuanto a los enfoques dogmáticos que orientan esta investigación se adopta un modelo mixto, donde se acogerán principalmente dos: el descriptivo y el crítico o prescriptivo (Celis Vela, 2024, p. 9; Ramírez Giraldo, 2007, p. 51). El primero permite estudiar el régimen probatorio del proceso disciplinario como un sistema normativo coherente, organizado y jerarquizado. El segundo ayuda a cuestionar si el modelo de valoración de la prueba en la etapa de instrucción es suficientemente claro o si, por el contrario, genera riesgos de decisiones arbitrarias o vulneradoras de derechos fundamentales. Este análisis crítico no se limita a una descripción del ordenamiento jurídico, sino que busca hacer visibles las tensiones entre los fines del proceso disciplinario y el respeto a las garantías del investigado.

En este texto se argumenta a favor del uso de criterios adecuados en materia probatoria y se profundiza en el modelo previsto en la Ley 1952 de 2019 porque la carga de la prueba y su valoración no es idéntica en la etapa de instrucción y en la de juzgamiento. En la última, se ejerce una función valorativa y decisoria, aunque no es incompatible con una actividad probatoria concretada en actividades de solicitud, aporte, decreto y práctica diferente de lo establecido en la fase previa. La etapa instructiva es el espacio para conformar inicialmente la base fáctica y jurídica del caso. En este momento procedimental se decretan y se practican pruebas y, además, se delimitan los hechos jurídicamente relevantes que permitirán un eventual juicio de responsabilidad. Al funcionario instructor le corresponde no solo valorar los medios de convicción, sino determinar su pertinencia, conducencia y utilidad. La instrucción no solo prepara el juicio, sino que lo constituye en su esencia, ya que, sin la estructuración probatoria y argumentativa previa, el juzgador carecería de insumos básicos para

adoptar una decisión fundada en la racionalidad y legitimidad que demanda un Estado constitucional de derecho.

1. Las garantías de un régimen probatorio en un Estado constitucional

El Estado constitucional es un modelo caracterizado por tener una norma suprema de carácter material, rígida y garantizada (Bayón, 2005; Celis Vela, 2022). La constitución impone límites que aseguran que el ejercicio del poder se haga en armonía con los derechos de las personas. En Colombia, el artículo 29 de la Constitución Política de 1991 reconoce el derecho al debido proceso como un derecho fundamental y, además, expresa que una “persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable”. Esto quiere decir que debe de ser juzgada de acuerdo con normas preexistentes y que tiene el derecho de presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra. Más allá de una formalidad, el régimen probatorio está inmerso en el debido proceso y opera como un mecanismo para asegurar la legitimidad de actos sancionadores, con independencia de su carácter administrativo, penal o disciplinario. Un régimen probatorio no se limita a señalar qué debe probar cada parte, sino que precisa cómo se debe equilibrar la tensión entre la eficacia sancionadora y las garantías constitucionales. En especial, desarrolla una de las dimensiones fundamentales del debido proceso.

1.1. Los límites epistémicos para el ejercicio de un poder sancionador

No es posible administrar justicia sin tomar como punto de referencia proposiciones verdaderas sobre los hechos objeto de decisión. Tanto la verdad como la determinación de hechos a partir de pruebas “se halla frente a dificultades legales, fácticas y teóricas” (Celis Vela, 2009, p. 119). El interés del Estado en la administración del derecho no justifica que los derechos sean vulnerados; pero la importancia de los derechos tampoco puede impedir que ciertas conductas sean castigadas. Una restricción proporcional de los derechos se justifica para preservar, de manera legítima, otros bienes sociales igualmente valiosos (Letelier, 2017). El ejercicio del *ius puniendi* debe fundamentarse en medios de

conocimiento aceptables, pruebas válidamente allegadas al proceso, apreciaciones racionales del material probatorio y, sobre todo, en el respeto a las garantías que justifican un Estado constitucional. Quienes resuelven los conflictos en una sociedad no pueden permanecer de manera indefinida en la búsqueda de la verdad, pues en contextos de incertidumbre operan garantías fundamentales que le dan sentido al ejercicio del poder por medio del derecho. Las dificultades para conocer los hechos en el derecho exigen un modelo adecuado de prueba y valoración para justificar hipótesis probatorias (González Lagier, 2019).

El derecho sancionador es una expresión del poder estatal con una intervención grave en los derechos de las personas. En consecuencia, la imposición de sanciones por conductas ilícitas debe hacerse en contextos epistémicos rigurosos y en condiciones institucionales que prevengan las actuaciones al margen de normas previas y generales. Una decisión basada en proposiciones falsas sobre los hechos objeto de decisión no podría considerarse como una decisión justa. La justicia y la verdad son igualmente relevantes en la toma de decisiones (Celis Vela, 2009, p. 116; Taruffo, 2008, p. 136). La actividad probatoria se “desarrolla en un marco institucionalizado de reglas” (Gascón, 2003, p. 380). La presunción de inocencia es otra restricción para el ejercicio del poder sancionador. Además de un derecho fundamental, se trata de una exigencia que supone demostrar la culpabilidad. En este caso, quien acusa tiene la obligación de presentar pruebas para desvirtuar la presunción inicial. Esta regla epistémica impide que el Estado sancione sin haber probado con suficiente solidez las acusaciones: la duda beneficia al acusado y tiene expresión en el principio *in dubio pro disciplinado*.

Si en el ámbito del derecho sancionador la presunción de inocencia impone la obligación de desplegar una actividad probatoria rigurosa, el principio *in dubio pro disciplinado* implica una regla de decisión en contextos de incertidumbre fáctica. La falta de certeza se resuelve a favor del acusado, no del Estado (Ferrajoli, 1995). Los límites imponen no solo estándares rigurosos, sino que se anclan en valores constitucionales que favorecen la protección del investigado frente a la omnipotencia estatal. Esto

justifica garantías como el debido proceso, la contradicción, la publicidad y el derecho a la prueba. La Corte Constitucional ha reafirmado que el deber de probar no puede sacrificar el derecho fundamental a la prueba, entendido como la posibilidad de acceder a pruebas sin imponer cargas imposibles para el investigado— (Sentencia C-495 de 2019). El proceso sancionador no constituye un fin en sí mismo, sino un medio constitucionalmente regulado que debe garantizar legitimidad y respeto por las garantías (García de Enterría y Fernández, 1993).

A los límites epistémicos y sustantivos se suman los límites institucionales, entendidos como el conjunto de reglas de competencia, procedimiento y control que condicionan la obtención, producción y uso del conocimiento probatorio (Taruffo, 2005). Además, encauzan la potestad sancionadora dentro de un marco de legitimidad y control. Estos límites no buscan “maximizar” la verdad a cualquier costo, sino delimitar los medios legítimos para aproximarse a ella y reducir el riesgo de error decisorio en un Estado constitucional (Broncano, 2024). Entre tales límites resultan particularmente relevantes la regla de exclusión de la prueba ilícita (artículo 21, Ley 1952 de 2019) y el principio de proporcionalidad sancionatoria (artículo 6 *ibidem*). La regla de exclusión parte de la premisa de que no toda información verdadera es jurídicamente utilizable. La prueba obtenida con vulneración de derechos fundamentales o al margen de las formas esenciales del procedimiento debe ser descartada, incluso si su contenido resulta verosímil (Gascón, 2018). La proporcionalidad sancionatoria impone que la respuesta estatal guarde correspondencia con la gravedad de la infracción y que no se dupliquen reproches por el mismo hecho (Bernal, 2006). Esto es, exige respeto al principio *non bis in idem*, que prohíbe sancionar dos veces a una misma persona por los mismos hechos, con identidad de sujeto, causa y objeto (García Cavero, 2016).

Los límites que existen en los ordenamientos jurídicos restringen la posibilidad de conocer hechos dada la primacía que tienen las garantías sustantivas (Taruffo, 2005). Un proceso sancionatorio no podría permanecer abierto de manera indefinida. Los plazos procesales comprometen la función

epistémica de los procedimientos de decisión, pues causan una tensión entre celeridad y exhaustividad de la actividad probatoria. La caducidad y la prescripción son figuras que consolidan situaciones jurídicas por el paso del tiempo. Cuando se superan ciertos plazos, no solo operan las garantías procesales, sino que se limita el ejercicio del poder sancionador por la incidencia que el tiempo tiene en la producción de la certidumbre epistémica y la reducción del riesgo de error. La verdad en el derecho sancionador es una verdad regulada: está epistémicamente limitada, sustantivamente acotada e institucionalmente encauzada (Ferrajoli, 1995).

La justicia de las decisiones depende de equilibrar la búsqueda de una imagen fiable de los hechos con la protección de derechos y la efectividad de la potestad sancionadora. No hay certeza absoluta; hay estándares de suficiencia que habilitan o no la imposición legítima de consecuencias jurídicas. Como sostiene Bayón (2003) lo relevante no es alcanzar una verdad absoluta, sino establecer estándares racionales de prueba que permitan fundamentar decisiones legítimas. La finalidad del derecho sancionador, entonces, no radica en agotar la verdad fáctica, sino en reducir el riesgo de error y garantizar que las sanciones respondan a criterios de justicia, transparencia y constitucionalidad (Ferrer, 2007).

1.2 Las exigencias constitucionales en materia de carga y valoración de la prueba

La carga de la prueba es un principio fundamental en el derecho sancionador de un Estado constitucional, pues está íntimamente ligado al derecho fundamental al debido proceso y a la presunción de inocencia. En su concepción clásica, este principio se expresa en la máxima latina *onus probandi incumbit actori*, el cual equivale a que quien afirma un hecho debe probarlo. En el derecho sancionador, la carga de la prueba constituye una garantía procesal, ya que evita que el investigado se vea compelido a demostrar su inocencia sin que previamente la autoridad cumpla con el deber de acreditar la existencia de la falta y la responsabilidad del presunto infractor (Carnelutti, 2007).

En la investigación de los hechos se deben tratar con el mismo rigor tanto los que demuestran la responsabilidad como los que puedan eximirla. Esto implica que la prueba insuficiente siempre operará a favor del investigado. No obstante, este no debería tener un rol pasivo en la solicitud, aporte y contradicción de las pruebas, pues el derecho a la defensa es otra manifestación del debido proceso e implica no solo la posibilidad de presentar pruebas, sino también de impugnarlas y discutir su valoración, de modo que la persona investigada pueda influir activamente en la formación del juicio de responsabilidad (Corte Constitucional, Sentencia C-064 de 2021).

La doctrina señala que la carga de la prueba cumple una doble función: por un lado, orienta la actividad de las partes en la producción de medios de convicción y, por otro, ofrece al juez una regla de juicio para resolver el caso en ausencia de prueba suficiente (Taruffo, 2005). Este doble carácter explica por qué, en el ámbito sancionador, la carga probatoria no puede ser entendida únicamente como una obligación de las partes, sino como un instrumento de protección frente a la arbitrariedad. Las garantías procesales imponen límites al ejercicio de la autoridad y, al mismo tiempo, envuelven ciertos deberes para las partes que, dadas las condiciones epistémicas del acervo probatorio, orientan el proceso de toma de decisiones. En este contexto, “la presunción de inocencia impone la carga de la prueba a quien acusa” (Bernal, 2006, p. 307). Las garantías inherentes al debido proceso evidencian que el poder sancionador no se podría ejercer de cualquier manera, pues el interés público de sancionar determinadas conductas se sujeta al respeto estricto por los derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales hacen parte de la base axiológica de un Estado constitucional. Si el *ius puniendi* se somete a límites claros y precisos, las decisiones ponderadas con incidencia en los derechos pueden asumirse como legítimas. En el derecho disciplinario, “la sanción disciplinaria solamente procederá cuando la valoración integral de las pruebas lleve a la certeza de que el servidor público investigado cometió la falta que se le imputa” (Consejo de Estado, Sentencia del 11 de junio de 2020). La duda derivada de la insuficiencia de pruebas, impone una regla de decisión a favor del investigado.

En otros ámbitos del derecho, la incorporación de la carga dinámica, tanto en la legislación como en la jurisprudencia constitucional, expresa un desarrollo complementario orientado a fortalecer la efectividad del derecho a la prueba. Esta figura permite que, según las circunstancias, y cuando exista asimetría entre las partes el juez redistribuya la carga de la prueba a quien esté en mejor posición para desahogarla, ya sea de oficio o a petición de parte (Sandoval, 2018).

Cuando las pruebas han sido debidamente aportadas, decretadas y practicadas, la autoridad debe hacer una valoración motivada para resolver el fondo de la cuestión. La justificación de un modelo de valoración es la de “proveer esquemas racionales para determinar el grado de probabilidad de las hipótesis” (Gascón, 2003, p. 363). No cumplen con esta condición aquellos esquemas que imponen una tarifa previa o los que dejan todo a la íntima convicción del operador (Ferrer, 2007). En la sana crítica es necesario seguir criterios racionales, objetivos y compatibles con el debido proceso. Las reglas de la sana crítica imponen al operador exigencias derivadas de las máximas de la experiencia, la lógica y, cuando sean requeridos, conocimientos científicos afianzados. Aunque un modelo de esta índole no puede ser codificado, sí tiene una base doctrinal de valoración muy robusta, pues los operadores jurídicos la deben seguir como una “guía” en sus decisiones (González Lagier, 2020). No se trata de una fórmula vacía, sino de un método orientado a asegurar la transparencia y, por supuesto, a prevenir decisiones arbitrarias. La racionalidad de una decisión exige estándares epistémicos que contribuyen a tomar decisiones legítimas (Devis Echandía, 2015).

La valoración de la prueba tiene como una consecuencia el deber de motivar las decisiones. En la motivación, el operador hace explícito el razonamiento en el que le otorga mérito a los medios de conocimiento aportados en el proceso. “La motivación no puede entenderse cumplida si no se aportan razones que permitan sostener como correcta la decisión judicial fáctica” (Gascón, 2003, p. 404), es decir, se trata tanto de las premisas normativas como fácticas. Las razones que se dan a favor de una decisión también son una garantía del debido proceso en el entendido de que permiten comprender

qué se ha decidido, por qué se ha hecho de una u otra manera y, en consecuencia, facilitan el control y la controversia de las decisiones (Celis Vela, 2025; Canale y Tuzet, 2021). La obligación de brindar razones, sin duda, somete las valoraciones a exigencias intersubjetivas y tiende a generar decisiones más racionales (Nava Tovar, 2020). En los procesos de toma de decisiones materializados en los procedimientos administrativos o judiciales, el sistema de recursos permite analizar las razones invocadas y revisar las decisiones cuando no se consideraron de manera suficiente las cuestiones de hecho y de derecho indispensables para resolver.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 29, reconoce el derecho al debido proceso. Esta disposición fija un marco normativo para el ejercicio del derecho a la defensa y a la prueba. En un Estado constitucional, la valoración de la prueba debe partir de criterios epistémicos variados, diversos, seguros o confiables y con estándares adecuados de corroboración de una hipótesis probatoria (González Lagier, 2020). Además, materializa la igualdad procesal y garantiza que la decisión final no dependa de apreciaciones arbitrarias sino de un análisis controlable y verificable. La Corte Constitucional, al expresarse sobre la naturaleza de la carga de la prueba y de la valoración de la prueba, señala que “el juez [...] debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado” (Sentencia C-495 de 2019). Esta apreciación supone una razón a favor de la justificación transparente de las premisas de decisión, alejada de una apreciación subjetiva por parte del operador jurídico.

Ferrer (2007) señala que el razonamiento probatorio requiere de una metodología que articule reglas de racionalidad orientadas a determinar si los hechos afirmados se encuentran suficientemente corroborados para fundar una decisión legítima (p. 15). Por esta razón, en el derecho sancionador, la valoración de la prueba debe entenderse como un proceso de justificación racional que equilibre la eficacia de la potestad punitiva del Estado con la vigencia de las garantías constitucionales. La valoración probatoria, en el derecho sancionador, debe fundarse en la racionalidad como una garantía

contra la arbitrariedad del poder punitivo. En este sentido, la prueba “tiene un fin extraprocesal muy importante: dar seguridad a las relaciones sociales y comerciales, prevenir y evitar los litigios y delitos, servir de garantía a los derechos subjetivos y a los diversos status jurídicos” (Devis Echandía, 2015, p. 14).

2. El régimen probatorio del derecho disciplinario en Colombia

En el orden jurídico colombiano, el derecho disciplinario es una rama autónoma porque existe un estatuto propio de regulación (Gómez Pavajeau, 2021). Si bien comparte un conjunto de principios y finalidades con el derecho penal, ya que busca proteger bienes jurídicos esenciales mediante procesos que garanticen un ejercicio correcto del poder público, también es cierto que cuenta con diferencias importantes en lo que se refiere a su fundamento y finalidad. Mientras el derecho penal se orienta esencialmente a la protección de la sociedad frente a conductas que pueden afectar de manera grave el orden vigente, el derecho disciplinario se centra en establecer mecanismos de control para el comportamiento de los servidores públicos con el fin de asegurar procesos transparentes y eficientes basados en unos principios éticos que garanticen la calidad de la función administrativa. El régimen probatorio disciplinario, por tanto, posee autonomía, y aunque integra elementos relevantes del derecho penal y del derecho procesal, tiene unos principios esenciales que buscan equilibrar la protección de los derechos fundamentales del investigado con el poder sancionador del Estado.

2.1. Naturaleza y estructura del proceso disciplinario en la Ley 1952 de 2019

A nivel local, el proceso disciplinario es entendido como un subsistema constituido por reglas y principios que tiene como finalidad regular la conducta de los servidores públicos para garantizar el funcionamiento adecuado de la administración en el marco de la moralidad pública y la protección del interés general (Gómez Pavajeau, 2018). La finalidad del derecho disciplinario no es solo castigar o sancionar, sino más bien promover la eficiencia y transparencia en el importante ejercicio de la función pública, como un aspecto esencial en aspectos ligados al desarrollo social y al bienestar de las

comunidades (Riascos y Riascos, 2019). En este sentido, el derecho disciplinario posee un carácter autónomo y preventivo. Esto se evidencia en sus componentes sustantivos, procedimentales y, sobre todo, en su régimen probatorio, pues no solo integra garantías fundamentales, sino que desarrolla un conjunto de reglas y principios que tienen como fin garantizar la efectividad del control disciplinario. En un Estado de derecho, los procedimientos son un presupuesto importante para la toma de decisiones, en especial, cuando se trata de medidas que restringen derechos subjetivos como sucede en el derecho sancionatorio, ya que legitiman y validan resultados institucionales. Los métodos de decisión también reflejan garantías que aseguran la potestad punitiva del Estado, esto es, fijan canales para que esta se ejerza de una manera racional e imparcial, respetando los derechos fundamentales (Gómez Pavajeau, 2018). El derecho disciplinario permite recaudar, analizar y valorar un conjunto de evidencias que se establecen como un fundamento importante para sus etapas procesales y para la decisión final. La estructura del proceso disciplinario articula múltiples actividades que son esenciales para la determinación objetiva de la responsabilidad y el fortalecimiento de la confianza en la administración pública (Riascos y Riascos, 2019).

En el contexto del derecho sancionatorio, un régimen probatorio bien estructurado es relevante porque contribuye a la formación del soporte fáctico y jurídico de la decisión. Este hace referencia al conjunto de normas y criterios desde los cuales se regula la práctica, la valoración y la eficacia de las pruebas en un proceso judicial o administrativo (Celis Vela, 2009). En un diseño institucional de esta naturaleza es esencial determinar, por ejemplo, quién tiene la carga de probar los hechos, cuáles son los medios de prueba admisibles en un juicio, cómo deben ser recaudados y cuáles son los parámetros de su valoración (Bernal, 2006). Un régimen probatorio orienta a quienes están vinculados a un procedimiento administrativo para determinar los hechos que sirven de base para una decisión. Las evidencias adecuadamente incorporadas y valoradas son una condición para la transparencia y, además, permiten que una decisión se funde en elementos objetivos.

Un sistema probatorio no solo cumple una función técnica asociada con la efectividad del poder sancionador para asegurar el ejercicio adecuado de una función pública, sino que también vela por la garantía de los derechos de quienes son objeto de investigaciones y juicios de naturaleza disciplinaria. Estas restricciones son esenciales para asegurar que el ejercicio del poder sancionador del Estado se ejerza, en la práctica, de acuerdo con actuaciones centradas en el respeto al debido proceso y la imparcialidad (Correa, 2017). En el derecho local, el régimen probatorio tiene un papel central en la efectividad de los derechos fundamentales y en la legitimidad de las decisiones tanto judiciales como administrativas. En el ámbito disciplinario, Correa (2017) explica que este régimen tiene como objetivo lograr que las sanciones impuestas a los servidores públicos se basen en pruebas legalmente obtenidas y debidamente valoradas.

En Colombia, el régimen probatorio básico se encuentra regulado principalmente por tres cuerpos normativos, entre otras disposiciones normativas: la Ley 1564 de 2012, la Ley 906 de 2004 y la Ley 1952 de 2019. El primero se aplica de manera general a los procesos de naturaleza judicial o administrativa que no cuentan con una regulación probatoria específica. Por tanto, es de carácter residual y supletorio, pues establece principios rectores para la actividad probatoria dentro de los cuales se destaca la libertad de prueba, la pertinencia, la lealtad procesal, conducencia y utilidad. El de la Ley 906 de 2004 responde a los principios del sistema acusatorio como la contradicción, la inmediación y la oralidad. La carga de prueba recae principalmente en la Fiscalía General de la Nación, que tiene el deber de demostrar la responsabilidad penal del acusado.

En el contexto disciplinario, el régimen probatorio se encuentra regulado principalmente en la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021. Esta normatividad es un estatuto autónomo en materia de responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas. Acevedo (2020) señala que estas normas establecen un régimen probatorio especial y mixto,

el cual combina elementos inquisitivos y garantistas con el fin de equilibrar la potestad sancionadora del Estado con la garantía del debido proceso y los derechos fundamentales del investigado.

En síntesis, se puede decir que el régimen probatorio posee un carácter especial y mixto, que refleja una importante relación entre principios como la eficacia y la garantía de los derechos, los cuales son esenciales en el desarrollo del proceso administrativo. La configuración particular del régimen probatorio disciplinario es esencial para orientar el desarrollo de actuaciones más ágiles por parte de la administración, exigiendo, al mismo tiempo, mayor rigor en temas como la observancia de los principios que limitan el poder sancionador. De este modo, la búsqueda de la verdad material no se traduce en afectaciones injustificadas a los derechos de los investigados, sino que ayuda a consolidar un modelo que tiene como eje central la legitimidad institucional. Por ello, la Ley 1952 de 2019 sería interpretable como un mecanismo esencial para fortalecer la confianza ciudadana en los mecanismos de control disciplinario.

En el proceso sancionatorio disciplinario se identifican varios momentos, dentro de los cuales se destaca, en primer lugar, la etapa de investigación, en la que se recopila una serie de elementos materiales probatorios. En un segundo momento se encuentra la fase de descargos y práctica de pruebas, cuando el investigado ejerce su derecho de defensa solicitando pruebas y contravirtiendo aquellas que fueron presentadas inicialmente por la autoridad instructora. En la etapa de valoración probatoria y decisión se genera una dinámica en la cual la autoridad disciplinaria debe analizar las diversas pruebas que fueron recopiladas, teniendo en cuenta los principios asociados con el debido proceso, la racionalidad, la transparencia y la legalidad (Gómez Pavajeau, 2018). En conjunto, estos momentos materializan la función garantista del régimen probatorio.

2.2. Las reglas relevantes sobre la carga y la valoración de la prueba en la fase de instrucción de la Ley 1952 de 2019

Un régimen probatorio se estructura desde un conjunto de principios y reglas que les permiten a las autoridades contar con unos criterios, insumos y bases para orientar el conocimiento de los hechos objeto de una decisión. Los principios se establecen como las directrices generales que expresan los valores y las finalidades del sistema jurídico, mientras que las reglas definen contenidos más específicos y determinan las conductas o procedimientos que se generan en la práctica probatoria (Riascos y Riascos, 2019). Los principios tienen un carácter más amplio y flexible, ya que son una guía para la interpretación de las normas, mientras que las reglas tienen una estructura más rígida, esencial para asegurar la eficiencia técnica en el orden procedimental. En el ámbito disciplinario, esta distinción es esencial para armonizar la búsqueda de la verdad material con el respeto por las garantías procesales del investigado.

La Ley 1952 de 2019, en los artículos que van del 147 al 160, trata lo relativo a las pruebas en materia disciplinaria, en particular, especifica aspectos tales como la necesidad y carga de la prueba, la imparcialidad del operador, la libertad y los medios de prueba, la petición y negación de pruebas. También se establecen reglas concretas que se ocupan de asuntos especiales como cuando el funcionario competente debe comisionar la práctica de pruebas a otro servidor de la misma entidad (artículo 152 *ibidem*) o cuando las pruebas se deben practicar en el exterior (artículo 153 *ibidem*). En efecto, estas disposiciones fijan criterios importantes con respecto a la necesidad y a la carga de la prueba, considerando situaciones concretas en las cuales se debe controvertir la prueba o se precisa de asistencia y apoyo técnico para el éxito de las investigaciones. A su vez, los artículos 161 a 199 se ocupan de reglas particulares sobre los distintos medios de prueba y, en especial, el artículo 208 *ibidem* que, aunque regula la indagación previa y la investigación disciplinaria, inciden en la actividad probatoria en la instrucción.

En el marco de los artículos citados, la actividad probatoria en el procedimiento disciplinario se establece a través de operaciones básicas, dentro de las cuales se destaca el hecho de que la prueba

debe ser decretada, es decir, admitida formalmente por la autoridad competente como medio para esclarecer los hechos. También se destaca la práctica, momento en el cual se recogen aquellos materiales y testimonios esenciales. Posteriormente, las pruebas, adecuadamente incorporadas, deben ser valoradas de acuerdo con aspectos como la lógica, la sana crítica y las reglas de la experiencia. A continuación, se presenta una síntesis de las reglas generales del régimen probatorio previstas en los artículos 147 al 160 de la Ley 1952 de 2019 en tanto tienen relevancia para el análisis de la carga y valoración de la prueba:

Tabla. *Reglas generales del régimen probatorio para la instrucción en el proceso disciplinario de la Ley 1952 de 2019*

Operación probatoria	Aspecto regulado	Referencia normativa	Contenido normativo esencial	Garantía constitucional relacionada
Solicitud o aporte de la prueba	Petición y negación de pruebas	Art. 151	Las partes pueden solicitar y aportar pruebas. El funcionario negará las impertinentes, inconducentes o superfluas, o las practicadas ilegalmente.	Derecho de defensa y contradicción
	Medios de prueba	Art. 149	Se reconocen como medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección disciplinaria y los documentos. Los indicios se valoran según la sana crítica.	Legalidad de la prueba y libertad probatoria
	Apoyo técnico	Art. 156	El servidor público puede solicitar colaboración técnica gratuita de otros organismos del Estado.	Debido proceso y verdad material

Decreto e incorporación (admisibilidad) de la prueba	Necesidad y carga de la prueba	Art. 147	Toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas o aportadas por cualquier sujeto procesal o de oficio. La carga de la prueba corresponde al Estado.	Presunción de inocencia y debido proceso (Art. 29 C.P.)
	Imparcialidad del funcionario y búsqueda de la verdad real	Art. 148	El funcionario debe investigar con igual rigor los hechos que demuestren la falta y los que eximan de responsabilidad, pudiendo decretar pruebas de oficio.	Imparcialidad, objetividad y verdad material
	Prueba trasladada	Art. 154	Se admite el traslado de pruebas válidamente practicadas en otros procesos judiciales o administrativos, incluso elementos materiales de prueba de la Fiscalía.	Economía procesal y contradicción
3. Práctica y contradicción de la prueba	Práctica de pruebas por comisionado	Art. 152	El funcionario competente puede comisionar la práctica de pruebas a otro servidor o entidad, definiendo las diligencias y términos.	Debido proceso y eficacia procesal

	Práctica de pruebas en el exterior	Art. 153	Las pruebas en territorio extranjero se sujetan a las normas internacionales y pueden practicarse con autorización del Procurador General.	Cooperación judicial y garantía de defensa
	Aseguramiento de la prueba	Art. 155	El funcionario de la Procuraduría puede tomar medidas de policía judicial para preservar los elementos probatorios.	Legalidad y eficacia de la investigación
	Oportunidad para controvertir la prueba	Art. 157	Las pruebas pueden ser controvertidas desde la notificación del auto de apertura de investigación o de la orden de vinculación.	Derecho de defensa y contradicción
4. Valoración de la prueba	Apreciación integral de las pruebas	Art. 159	Las pruebas deben apreciarse conjuntamente según las reglas de la sana crítica. Toda decisión debe exponer razonadamente el mérito probatorio.	Motivación y racionalidad judicial
	Prueba para sancionar	Art. 160	No puede dictarse fallo sancionatorio sin pruebas que conduzcan a la certeza sobre la existencia de la falta y la responsabilidad.	Presunción de inocencia y estándar de prueba

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 1952 de 2019

En síntesis, el régimen probatorio en la fase de instrucción tiene una función central en el proceso disciplinario, pues incluye actividades asociadas con la recolección, aseguramiento y práctica de las

pruebas. Esta etapa tiene un componente investigativo y garantista que busca, mediante una actuación imparcial del funcionario instructor, llegar a la verdad material de los hechos. Por otro lado, en la fase de juzgamiento, la actividad probatoria se centra en la valoración integral y razonada de las pruebas, como medio para tomar decisiones conformes a las reglas de la sana crítica. Mientras la instrucción se establece como un espacio de verificación, el juzgamiento es un momento de análisis racional. Ambas fases están estructuradas para garantizar que las decisiones disciplinarias se basen en pruebas legalmente obtenidas, y son esenciales para preservar la legitimidad del poder sancionador del Estado y el desarrollo del debido proceso.

3. Los desafíos del régimen probatorio en la fase de instrucción del proceso disciplinario

El análisis del régimen probatorio en la fase de instrucción del proceso disciplinario colombiano conduce a una revisión crítica del modelo previsto en la Ley 1952 de 2019, ya que, en esta etapa, se establecen condiciones probatorias para definir las bases fácticas y jurídicas de la eventual responsabilidad disciplinaria. Como se ha venido analizando, esta normatividad evidencia tensiones estructurales relacionadas con la aplicación de la carga de la prueba, su valoración y el alcance de la facultad oficiosa del funcionario instructor. Por ello, es preciso examinar el modelo probatorio vigente en Colombia, identificando sus avances, vacíos normativos y riesgos de discrecionalidad. La idea es profundizar el enfoque normativo y doctrinal del régimen probatorio en el ámbito disciplinario colombiano para contribuir con reflexiones que afiancen la coherencia entre los principios constitucionales del debido proceso, la verdad material y la presunción de inocencia.

3.1. Análisis crítico del modelo probatorio vigente en la Ley 1952 de 2019

En un Estado constitucional de derecho, la carga de la prueba no debe ser una limitante para los derechos del investigado. Por el contrario, se trata más bien de una herramienta que garantiza que los procesos se desarrollen de una manera equilibrada y objetiva. El análisis que se ha planteado hasta el momento sobre la carga de la prueba permite reconocer que existen tres dimensiones esenciales en su

desarrollo: el rol de las partes; la garantía del debido proceso; y valoración de la prueba. Estos no son asuntos objeto de consensos pacíficos en la dogmática. En la doctrina se encuentran evaluaciones críticas sobre la carga y valoración probatoria que es preciso ponderar en el derecho disciplinario. La problemática no radica en la teoría de las instituciones procesales, sino en los riesgos que surgen al trasladarlas al proceso disciplinario.

En Colombia, la carga de la prueba funciona como un instituto de derecho procesal que, aunque se encuentra definido normativamente, en la práctica, puede adquirir matices según la forma en que el funcionario instructor dirige la actividad probatoria y valora los elementos de prueba dentro del proceso disciplinario (Sandoval, 2018). En el derecho sancionatorio, las reglas sobre la carga de la prueba buscan prevenir la arbitrariedad que puede generar el conocimiento de los hechos y, además, afianzar garantías a favor de un administrado destinatario de medidas de esta naturaleza. En un ordenamiento jurídico no es posible tener las mismas exigencias en cuanto al deber de probar los hechos que constituyen la base empírica para una pretensión. En tal sentido, imponer la carga de la prueba al operador disciplinario equivale a una garantía procesal para proteger al investigado, sobre todo, de cara a la relevancia de la presunción de inocencia.

La referencia a la carga de la prueba en el contexto del proceso disciplinario no se enfoca en cuestionar su consagración normativa, sino principalmente en las condiciones jurídicas de su aplicación por parte del funcionario instructor. Esta institución, en la fase de instrucción, plantea tensiones asociadas con los principios estructurales del derecho disciplinario, especialmente con la presunción de inocencia. En materia disciplinaria, la carga de la prueba recae centralmente en la autoridad que investiga (art. 147, Ley 1562 de 2012); por tanto, no se aplica la carga dinámica ya que se generaría una indebida traslación de la carga hacia el investigado, quien debería demostrar su inocencia a partir de elementos que desvirtúen la imputación. Este modelo, útil en otros ámbitos, agudizaría los problemas en lo sancionatorio dado que implica tensiones con garantías mínimas y genera riesgos de arbitrariedad

vinculados a la ausencia de criterios uniformes de aplicación (Parra-Quijano, 2008). La carga dinámica operaría como una herramienta discrecional del funcionario disciplinario, afectándose así el equilibrio procesal y el principio de responsabilidad probatoria de la administración.

Aunque Nieva-Fenoll (2020) plantea críticas a la distinción entre la carga de probar (subjetiva) y la carga de producir evidencia (objetiva), en el derecho disciplinario resulta de utilidad para comprender la estructura del sistema probatorio. La carga de probar hace referencia a la necesidad y obligación de despejar la incertidumbre sobre un hecho. La carga de producir evidencia se vincula a quien sufre las consecuencias si un hecho no se prueba. Por eso, “la carga objetiva expresaría los hechos que deben probarse, y la subjetiva quién debe hacerlo” (Nieva-Fenoll, 2020, p. 126). Este tipo de aclaraciones es fundamental para comprender por qué, en materia disciplinaria, el órgano instructor prueba los hechos y corre con las consecuencias de la falta de evidencia, es decir, la falta de materiales probatorios equivale a una decisión favorable para el investigado. La legislación disciplinaria no ha desarrollado de manera suficiente el alcance del principio de investigación integral (artículo 13, Ley 1952 de 2019) y, además, tampoco define protocolos claros de instrucción para definir cómo debe desplegarse la actividad probatoria de la autoridad investigadora.

La ausencia normativa genera incertidumbre con respecto a los deberes del recaudo probatorio y genera un mayor margen de discrecionalidad del funcionario disciplinario. El órgano instructor debe indagar tanto lo que podría funcionar como prueba de cargo o de descargo como excluir lo que no se obtenga de manera confiable o irregular. En la Ley 1952 de 2019, un caso problemático tiene que ver con las pruebas que provienen de otros escenarios procesales como el penal o el administrativo, que son empleadas en la fase instructora. Si bien el artículo 154 *ibidem* autoriza el traslado de pruebas en actuaciones judiciales o administrativas, no se desarrollan ni especifican procedimientos de autenticación, conservación y garantías técnicas de la cadena de custodia. La ausencia de un protocolo disciplinario para verificar los atributos de la prueba trasladada debería generar como resultado una

atenuación del valor probatorio (Acevedo, 2020). El sistema carece de un mecanismo de control mediante el cual se garantice la protección epistémica y jurídica en las actuaciones disciplinarias (Ramírez y Escobar, 2023). Esto afecta los principios de legalidad, contradicción y verdad material.

El artículo 222 de la Ley 1952 de 2019 exige que la formulación del pliego de cargos se haga cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del disciplinado. Sin embargo, no precisa el grado de corroboración ni tiene criterios para determinar la suficiencia del material probatorio. Esta situación, y su falta de articulación con el artículo 160 *ibidem*, podría generar como resultado imputaciones y decisiones que se sustentan en umbrales probatorios difusos o insuficientes. Según Gómez Pavajeau (2018), se debilita la seguridad jurídica y la racionalidad de la actuación disciplinaria. La ausencia de reglas claras sobre el alcance de la duda probatoria en la fase de instrucción genera limitaciones importantes. Aunque la presunción de inocencia constituye un principio rector del derecho disciplinario, la falta de lineamientos concretos sobre la forma en que debe resolverse la duda en esta etapa intermedia puede propiciar la formulación de imputaciones sin un nivel suficiente de respaldo probatorio, lo que debilita las garantías del debido proceso.

3.2. Ajustes al modelo probatorio en la fase de instrucción del proceso disciplinario a partir de las exigencias doctrinales en materia de carga y valoración

Garantizar principios y estándares de seguridad jurídica, debido proceso y protección de los derechos fundamentales en la fase de instrucción del proceso disciplinario es una exigencia esencial del Estado constitucional de derecho. De acuerdo con Ruiz (2020), cuando en un sistema judicial no hay criterios claros sobre la carga y valoración de la prueba se genera incertidumbre para los operadores disciplinarios, vulnerando además principios esenciales como la imparcialidad, transparencia y presunción de inocencia (Alvarado-Villavicencio y Narváez, 2022). Desde un enfoque práctico y doctrinal, es necesario reconocer y relacionar aportes jurisprudenciales y doctrinales sobre la carga de la prueba en el marco normativo vigente asociado con la Ley 1952 de 2019, orientando una evaluación

crítica de la aplicación de los criterios en la fase de instrucción, e identificando posibles vacíos normativos.

La administración de justicia debe optimizarse a partir de criterios claros y uniformes sobre la carga y valoración de la prueba para mejorar la eficiencia del sistema disciplinario (Correa, 2017). El fortalecimiento de los principios normativos asociados con la carga de la prueba en el proceso disciplinario es esencial para promover la confianza ciudadana en la imparcialidad y transparencia como principios esenciales en un Estado constitucional de derecho (Gómez Pavajeau, 2021). Las instituciones procesales del derecho disciplinario ameritan la construcción de reglas claras que faciliten la operación práctica de la investigación integral mediante el uso de las potestades de instrucción para la búsqueda de la verdad, la formulación de un protocolo para la definición y prueba de hechos relevantes, la reflexión exhaustiva sobre las cargas en la motivación y el estándar de prueba.

En el proceso disciplinario es preciso alcanzar una decisión fundamentada en la verdad mediante una valoración precisa de los hechos, apoyada en pruebas que sean debidamente recaudadas y analizadas. Las facultades oficiosas del órgano instructor deben estar dirigidas a la investigación integral (art. 13, Ley 1952 de 2019) y, sobre todo, a determinar la verdad. Este fin procesal no está exento de debates que se han generado en el plano doctrinal. Ortiz (2020) afirma que la búsqueda de la verdad es un ideal procesal y que las limitaciones formales propias que se presentan en el derecho pueden llegar a obstaculizarla. Lo anterior implica reconocer una limitante natural del proceso disciplinario, como algo que no siempre puede revelar la verdad de los hechos. Las facultades instructoras de un funcionario son instrumento para suplir vacíos epistémicos en lo que concierne tanto a lo favorable como a lo desfavorable. No pueden ser una barrera a la posibilidad de acercarse realmente a la verdad material de los hechos.

En la fase de instrucción del proceso disciplinario es necesario introducir ajustes que ayuden a promover una mayor racionalidad, transparencia y control, por medio de parámetros metodológicos

que fortalezcan las garantías del debido proceso. Para ello, se reconoce la importancia de adoptar parámetros para la identificación de los hechos jurídicamente relevantes, pues la actividad instructora debe partir de una delimitación explícita del objeto de investigación, incluyendo formulación de hipótesis fácticas verificables y la identificación de aquellos elementos estructurales que se asocian con la falta disciplinaria. Lo anterior es esencial para determinar aquellos hechos que requieren una prueba por medio de investigaciones abiertas que reduzcan el riesgo de actuaciones probatorias innecesarias. Riascos y Riascos (2019) señalan la necesidad de desarrollar y precisar criterios de relevancia para el decreto de pruebas en el proceso disciplinario. Aunque el ordenamiento jurídico reconoce parámetros dentro de los cuales se destaca la pertinencia, conducencia y utilidad, es clave que su aplicación sea más explícita y sistemática, de modo que la decisión de decretar pruebas responda a planes de investigación estructurados y a criterios de proporcionalidad en el recaudo probatorio. Así, el funcionario disciplinario debe suplir aquellos déficits probatorios estructurales que se presenten en lugar de sustituir la falta de planificación investigativa. Al mismo tiempo, es necesario fijar mejores lineamientos para la conformación del material probatorio, para lo cual es posible inscribir protocolos de obtención, autenticación y registro de la evidencia, con el fin de superar la debilidad en la confiabilidad del acervo probatorio y garantizar, en cambio, la trazabilidad, integralidad y control de las fuentes.

Una exigencia esencial en materia disciplinaria debería ser una carga rigurosa en la motivación de las decisiones (artículos 19 y 117, Ley 1952 de 2019). Así, resulta fundamental diferenciar claramente entre la existencia de motivos, la simple denotación de hechos y normas, y la justificación de la decisión a través de razones que la puedan mostrar como correcta o aceptable (Celis Vela, 2025; Canale y Tuzet, 2021). Esta distinción es esencial para entender que, aunque el pliego de cargos incorpora la exposición de los hechos investigados, la identificación de las normas presuntamente vulneradas y una valoración preliminar del material probatorio que sustenta la imputación, en muchas ocasiones, por sí misma, no constituye una estructura argumentativa en torno a la suficiencia del material probatorio. Si el pliego

constituye un acto administrativo que incide en los derechos del investigado, la motivación no puede agotarse en la simple referencia a circunstancias fácticas, normas aplicables o pruebas recaudadas. Además de ello, es preciso que integre justificaciones explícitas sobre la relevancia de los hechos, la manera en la cual las pruebas permiten sustentar la imputación y, finalmente, el estándar de convicción que justifica la formulación del cargo.

Un desarrollo del umbral probatorio establecido en el artículo 222 de la Ley 1952 de 2019 es indispensable para definir el grado de suficiencia probatoria exigible para el pliego de cargos y distinguirlo del estándar previsto en el artículo 160 *ibidem*. Este es esencial para adoptar decisiones intermedias teniendo en cuenta que la imputación disciplinaria debe sustentarse en un umbral mínimo de suficiencia probatoria para afirmar la existencia de una probabilidad razonable de responsabilidad disciplinaria. Al establecer un estándar claro se podría delimitar el nivel de convicción exigido al funcionario instructor para avanzar hacia la etapa de juzgamiento, evitando así el riesgo de imputaciones sustentadas en evidencias débiles o indiciarias. El estándar probatorio podría cumplir una función garantista, por un lado, al reforzar la presunción de inocencia y, por el otro, asegurar que la apertura formal del juicio disciplinario se fundamente en una base probatoria objetiva y verificable. En el derecho disciplinario es clave avanzar en el fortalecimiento de las cargas de motivación del pliego de cargos como una garantía esencial del debido proceso y control de la discrecionalidad administrativa. De esta forma, el acto de imputación debe justificar de manera expresa la selección de los hechos relevantes, valoración de las pruebas recaudadas, estándar de convicción y razones que permiten superar las dudas iniciales que se generan en la fase de instrucción.

Conclusiones

El régimen probatorio colombiano, en materia disciplinaria, tiene un diseño normativo con riesgos de asistematicidad y poca claridad en las reglas de la carga de la prueba y su respectiva valoración. Una problemática relevante es que estas limitaciones podrían generar márgenes de discrecionalidad en la

valoración probatoria, debilitando la seguridad jurídica. Además, produce tensiones importantes entre la valoración probatoria y los principios constitucionales del debido proceso. En muchos casos, la finalidad constitucional de la prueba, es decir, garantizar la justicia material y buscar la verdad, queda relegada frente al exceso de tecnicismo procesal, especialmente cuando existe una desconexión entre la valoración probatoria y los principios constitucionales del debido proceso, y cuando se mantiene una visión formalista del régimen probatorio.

En materia disciplinaria se precisa la necesidad de avanzar en lineamientos claros sobre la carga, el estándar y la valoración de la prueba y en la de reducir los riesgos de discrecionalidad, pues se compromete la seguridad jurídica y la legitimidad de las decisiones sancionatorias en el proceso disciplinario. Resulta también necesario fortalecer la fundamentación epistemológica y metodológica de la indagación de hechos y de la valoración probatoria, incorporando criterios racionales de apreciación y estándares objetivos de convicción que orienten al funcionario disciplinario en la fase de instrucción. Los ajustes y recomendaciones que han sido planteados pueden ayudar a transitar de un modelo probatorio discrecional a uno que se guíe por criterios metodológicos verificables, fortaleciendo así temas como la presunción de inocencia, la seguridad jurídica y la legitimidad de las decisiones disciplinarias.

Referencias

Doctrina

- Acevedo, M. (2020). Prueba trasladada y cadena de custodia en el Código General Disciplinario Ley 1952 de 2019. *Advocatus*, (34), 47–59. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.34.6589>
- Alvarado-Villavicencio, M., y Narváez, B. (2022). La valoración probatoria frente al principio de inocencia en el procedimiento disciplinario. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, 7(2), 784–794. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.35381/racji.v7i2.2169>

- Bayón, J. C. (2005). Derechos, democracia y constitución. En M. Carbonell. *Neoconstitucionalismo(s)* (pp. 211-238). Trotta.
- Bayón, J. C. (2010). Epistemología, moral y prueba de los hechos: hacia un enfoque no benthamiano. *Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo*, 4(2), 6–30. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.2-num.4-2010-252>.
- Bernal, C. (2006). *El derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Broncano, F. (2024). ¿Qué es lo político y lo epistémico de la epistemología política? *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, 1(4), 201–218. <https://doi.org/10.5209/asem.94512>
- Carnelutti, F. (2007). *Sistema de derecho procesal civil Vol. 2*. Editorial Temis.
- Canale, D., y Tuzet, G. (2021). La justificación de la decisión judicial (A. Núñez Vaquero, trad.). Palestra.
- Celis Vela, D. (2009). La verdad de los hechos en el proceso judicial. *Criterio Jurídico*, 9(2), 113-121. <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/930>
- Celis Vela, D. A. (2022). Las propiedades de la constitución y la justificación de su interpretación especial en el Estado constitucional. *El Ágora USB*, 22(2), 748–767. <https://doi.org/10.21500/16578031.6266>
- Celis Vela, D. A. (2024). La investigación dogmática en el derecho: un análisis reconstructivo sobre el quehacer académico de los juristas. *Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 54(141), 1–22. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n141.a9>
- Celis Vela, D. A. (2025). Los usos de la motivación en el acto administrativo: un análisis crítico de sus exigencias argumentativas básicas. *Derecho PUCP*, (94), 179–202. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202501.006>

- Correa, R. C. (2017). Conceptos y razonamientos probatorios. *Revista de Derecho*, 30(2), 31–56.
<https://doi.org/10.4067/S0718-09502017000200002>
- Devis Echandía, H. (2015). *Compendio de la prueba judicial*. Culzoni Editores.
- Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal 2ª Ed.* Editorial Trotta.
- Ferrer, J. (2007). *La valoración racional de la prueba*. Marcial Pons.
- García Cavero, P. (2016). El principio del ne bis in ídem material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa. *Política Criminal*, 11(21), 21–33. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992016000100002>
- García de Enterría, E., y Fernández, T. (1993). *Curso de derecho administrativo*. Civitas.
- Gascón, M. (2003). La prueba de los hechos. En: A. Figueroa y M. Gascón (Eds.). *La argumentación en el derecho. Algunas cuestiones fundamentales* (pp. 349–414). Palestra.
- Gascón, M. (2018). Freedom of proof? El cuestionable debilitamiento de la regla de exclusión de la prueba ilícita. En: R. Márquez y W. Rocha (Coord). *Estudios sobre la prueba* (pp. 47–85). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gómez Pavajeau, C. (2018). *Fundamentos del derecho disciplinario colombiano*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Gómez Pavajeau, C. (2021). *Dogmática del derecho disciplinario*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- González Lagier, D. (2019). *Quaestio facti. Ensayos sobre prueba, causalidad y acción*. Palestra.
- González Lagier, D. (2020). *Hechos y argumentos: racionalidad epistemológica en la prueba de los hechos*. Marcial Pons.
- Letelier, R. (2017). Garantías penales y sanciones administrativas. *Política Criminal*, 12(24), 622–689.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992017000200622>
- Nava Tovar, A. (2020). *Argumentación jurídica*. Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Nieva-Fenoll, J. (2020). Carga de la prueba y estándares de prueba: dos reminiscencias del pasado.

Estudios de Derecho, 77(170), 117–148. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v77n170a05>

Ortiz, M. (2020). Competencias para practicar pruebas en el proceso disciplinario en Colombia: un controvertido debate sin concluir. *Ciudad Añz-Ando*, 13(2), 8–20.

<https://doi.org/10.14483/2422278X.16828>

Parra-Quijano, J. (2008). *Manual de derecho probatorio*. Librería Ediciones del Profesional.

Ramírez Giraldo, V. J. (2007). Argumentos dogmáticos y aplicación del derecho. *Estudios de Derecho*, 64(143), 45–66. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.2547>

Ramírez, M., y Escobar, A. (2023). El error como causal de exclusión de la responsabilidad en el derecho disciplinario. *Prolegómenos*, 26(52), 145–160. <https://doi.org/10.18359/prole.6521>

Riascos, O., y Riascos, G. (2019). *El derecho disciplinario sustantivo y procesal en la Ley 1952 de 2019*. Ibáñez.

Ruiz, M. (2020). El tratamiento de la prueba en el proceso disciplinario colombiano. [Trabajo de grado, Universidad de Antioquia]. <https://hdl.handle.net/10495/23114>

Sandoval, H. (2018). La carga dinámica de la prueba. Entre el desafío y la realidad. *Revista Jurídica Piélagus*, 17(2), 59–70. <https://doi.org/10.25054/16576799.1925>

Tantaleán Odar, R. (2016). Tipología de las investigaciones jurídicas. *Derecho y Cambio Social*, (5) 1–26. <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/2093>

Taruffo, M. (2005). *La prueba de los hechos*. Editorial Trotta.

Taruffo, M. (2008). ¿Verdad negociada? *Revista de Derecho*, 21(1), 129–151. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502008000100006>

Normatividad

Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 906 de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Diario Oficial No. 45.658, 1 de septiembre de 2004.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.489, 12 de julio de 2012.

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Diario Oficial No. 50.850, 28 de enero de 2019.

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2094 de 2021, por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.720, 29 de junio de 2021.

Procuraduría General de la Nación. (2021, 16 de julio). Directiva 013 de 2021. Directrices para implementar la Ley 2094 de 2021, separación de funciones de instrucción y juzgamiento, doble instancia y doble conformidad.

Corte Constitucional, Sentencia C-064 de 2021. MP.: Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 2019. MP.: Alejandro Linares Cantillo.