Sentencia C-495/19

Expediente: D-13121

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 (parcial) de la 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".*

Actor: Silvio Luis Rivadeneira Stand.

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de octubre dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la Acción Pública consagrada en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Silvio Luis Rivadeneira Stand demandó la inconstitucionalidad del artículo 14 (parcial) de la 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".*

2. Mediante providencia del 22 de marzo de 2019, el Magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda contra el artículo demandado, por la posible vulneración

del artículo 29 de la Constitución, del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el mismo auto ordenó la práctica de pruebas y habiéndolas recibido correctamente, ordenó que se continuara el trámite del proceso mediante auto del 29 de abril de 2019. Por consiguiente, se corrió traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; se fijó en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma y se comunicó la iniciación del mismo al Presidente de la República, así como al Presidente del Congreso y al Ministro de Justicia y del Derecho. Igualmente se invitó a intervenir en el proceso a varias entidades públicas y entes académicos.

A. NORMA DEMANDADA

3. El siguiente es el texto de la norma demandada. Se resalta el aparte cuestionado:

LEY 1952 DE 2019
(Enero 28)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

ARTÍCULO 14. *Presunción de inocencia. El sujeto disciplinable se presume inocente y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable cuando no haya modo de eliminar* ***la responsabilidad****".*

B. LA DEMANDA

4. El demandante solicita a este tribunal que se declare la inexequibilidad del artículo 14 (parcial) de la Ley 1952 de 2019, por considerar que infringe el artículo 29 de la Constitución, así como el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativos a la presunción de inocencia.

5. El demandante cuestionó que el artículo 14 de le Ley 1952 de 2019, en su aparte final, sostenga que durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable, cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad. Considera que tal redacción es no sólo confusa, sino también, violatoria del debido proceso que es aplicable a los procedimientos administrativos sancionatorios, donde se incluye el disciplinario.

Al referenciar algunos antecedentes de la disposición acusada, se precisó que el inciso segundo del artículo 9° de la Ley 734 de 2002 indicaba que "(…) *durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya*

modo de eliminarla". En similar dirección, el artículo 6° de la Ley 200 de 1995 disponía que lo que se debía eliminar era la duda, en aplicación del principio *in dubio pro disciplinado.*

6. Pone de presente que la Corte Constitucional lo corroboró en la sentencia C-244 de 1996, al referirse a la carga probatoria, en el marco del proceso disciplinario: "*Como es de todos sabido, el juez al realizar la valoración de la prueba, lo que ha de realizar conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado. Cuando la Administración decide ejercer su potestad sancionatoria tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación en la conducta tipificada como infracción disciplinaria es imputable al procesado. Recuérdese que en materia disciplinaria, la carga probatoria corresponde a la Administración o a la Procuraduría General de la Nación, según el caso; dependiendo de quien adelante la investigación, y son ellas quienes deben reunir todas las pruebas que consideren pertinentes y conducentes para demostrar la responsabilidad del disciplinado.*

Siendo así, no entiende la Corte cómo se pueda vulnerar la presunción de inocencia cuando se ordena a la autoridad administrativa competente para investigar a un determinado funcionario público que en caso de duda sobre la responsabilidad del disciplinado ésta ha de resolverse en su favor. Y, por el contrario, advierte que de no procederse en esa forma sí se produciría la violación de tal presunción, pues si los hechos que constituyen una infracción administrativa no están debidamente probados en el expediente, o no conducen a un grado de certeza que permita concluir que el investigado es responsable, mal podría declararse culpable a quien no se le ha podido demostrar la autoría o participación en la conducta antijurídica" (énfasis agregado por el accionante).

7. Con sustento en lo anterior, concluyó el demandante que lo que debe eliminarse es la duda, pues se parte de la inocencia del investigado y es el Estado el que tiene el deber de desvirtuarla, a partir de la práctica legal de pruebas.

De otra parte, cuestionó el demandante que, al observar las gacetas que contienen los textos sometidos a la aprobación de las cámaras del Congreso de la República, la expresión en relación con la duda razonable hubiera sido modificada. En el Senado, como consta en la Gaceta 879 de 2014, tal texto contenía la redacción original del proyecto de ley, en donde se sometía a discusión y aprobación un contenido similar al de la Ley 734 de 2002. Es decir, que la duda se debía resolver a favor del disciplinado cuando no hubiere forma de eliminarla.

No obstante, en el texto propuesto para primer debate en la Comisión de la Cámara (tercer debate del proyecto en el Congreso) aparece el cambio de redacción, que es finalmente aprobado.

En síntesis, considera el accionante que con el texto actual de la disposición se sugiere que lo que se busca eliminar, ante la duda razonable, es la responsabilidad. Es decir, que se parte de que el sujeto disciplinable es responsable y cuando ello no se logre eliminar, se aplica la duda a favor del disciplinado. Esta situación, en

concepto del accionante, representa un peligro para las garantías propias del debido proceso y es contraria a la presunción de inocencia que protegen las normas que indicó como desconocidas y que supone que es el Estado quien tiene la carga de la prueba para demostrar la responsabilidad; es decir, no le corresponde al procesado probar su inocencia.

Señaló el demandante que: "(…) *lo que da lugar a la aplicación del principio in dubio pro disciplinado para garantizar la presunción de inocencia, es resolver la duda a favor del disciplinado cuando no se alcanza el nivel de certeza sobre la existencia de la falta y sobre la responsabilidad, porque para llegar a ella debe demostrarse que la conducta es típica, sustancialmente ilícita y que ha sido ejecutada con culpabilidad, es decir, desvirtuar la presunción de inocencia* ***eliminado toda duda razonable para poder sancionar*** *y si no hay forma de eliminarla se debe declarar inocente al investigado*"[1].

C. INTERVENCIONES

8. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente[2] cuatro escritos de intervención[3], por medio de los cuales se solicitó a la Corte que se adopte una de las siguientes decisiones, a saber: (i) se inhiba de proferir un pronunciamiento de fondo; (ii) se declare la exequibilidad de la norma acusada; y (iii) se declare su inexequibilidad. A continuación se exponen los argumentos que fundamentan cada una de dichas solicitudes:

9. *Solicitud de inhibición.* La norma demandada no ha entrado a regir, lo que impide que la Corte juzgue su constitucionalidad.

10. *Solicitud de exequibilidad.* La norma no introduce una presunción de responsabilidad, porque se requiere que se demuestre que se cometió la falta, para poder ser declarado responsable.

11. *Solicitud de inexequibilidad.* La norma tiene una redacción desafortunada e ilógica, que conduce a una interpretación inconstitucional según la cual, en materia disciplinaria, no se presume la inocencia, sino se parte de una presunción de responsabilidad, lo que resulta contrario al artículo 29 de la Constitución.

---

[1] Folio 4 de la demanda.

[2] De manera extemporánea, mediante sendos escritos, intervino el Decano de la Facultad de Derecho de la UPTC, Leonel Antonio Vega Pérez. En el primer escrito considera que la norma es **constitucional** porque no vulnera el derecho al debido proceso. Sostiene que la demanda parte de una interpretación literal de la norma e, interpretada en su conjunto, no resulta contraria a la Constitución. En un segundo escrito proyectado por el docente William Iván Cabiativa Piracún, considera el Decano que la norma es **inconstitucional**. Pone de presente que la norma demandada indica que no existe presunción de inocencia "*porque parte de una presunción de responsabilidad que se le invierte la carga de la prueba al disciplinado".* Considera que la presunción de inocencia riñe con el hecho de que "*como no se logró eliminar la responsabilidad, es responsable del hecho disciplinable"*. Para él, la presunción de inocencia es un derecho absoluto, no ponderable y, en virtud de lo anterior, solicita la declaratoria de inexequibilidad de la expresión demandada.

[3] En la Secretaría General de la Corte Constitucional se recibieron oportunamente escritos de intervención de las siguientes personas: (i) Sandra Jeannette Fuara Vargas, en calidad de jefa de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior; (ii) Jason Alexander Andrade Castro, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, I.C.D.P.; (iii) Jorge Iván Rincón Córdoba, como Director del Departamento de Derecho Administrativo, de la Universidad Externado de Colombia; y (iv) Luisa Fernanda Lasso Rivera y Doralba Muñoz Muñoz, como miembros de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de la Sabana.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

12. El Procurador General de la Nación[4] emitió en su oportunidad el Concepto 6585, por medio del cual solicita, de manera principal, la **inhibición** respecto de la presente demanda y, de manera subsidiaria, que la norma demandada sea declarada **inexequible**. Explica que la norma demandada entraba en vigor el 28 de mayo del presente año, de acuerdo con el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, al tratarse de una disposición sustancial, que contiene un principio y, por lo tanto, al momento de proferir sentencia, la norma ya estaría vigente y podría proferirse el correspondiente fallo. Sin embargo, pone de presente que el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 prorrogó la entrada en vigencia del Código General Disciplinario al 1 de julio del 2021, por lo que el artículo demandado no se encuentra vigente y no produce efectos. Por lo tanto, solicita que la Corte se inhiba de juzgar su constitucionalidad.

13. De manera subsidiaria, conceptúa que la expresión cuestionada debe ser efectivamente declarada inexequible, pero solicita que la Corte realice la integración de la unidad normativa, considerando que a partir de la expresión "*la responsabilidad*" no es posible establecer su carácter de prohibición, autorización u orden, ni su contenido, es decir, qué es lo que prohíbe, autoriza y ordena, ni sus sujetos destinatarios, lo que impide controlar su constitucionalidad. Por lo tanto, considera que la expresión a juzgar debe ser "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad".*

14. Explica que con fundamento en la presunción de inocencia, la valoración probatoria debe conducir a la certeza sobre la existencia del hecho y la responsabilidad del implicado, de manera que la investigación debe dirigirse a demostrar todos los elementos de la responsabilidad, pero a partir de la presunción de inocencia. De acuerdo con la Ley 1955 de 2019, indica que sólo son sancionables las conductas en las que concurra tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad y la presunción de inocencia cobija todos esos elementos. Por lo tanto, conceptúa que la norma cuestionada es inconstitucional "*porque en este caso el legislador invirtió la carga de la prueba en el sentido que es el sujeto disciplinable, y no el operador disciplinario, el que debe probar su inocencia respecto de los elementos que configuran la falta disciplinaria. En efecto, la mención expresa a la responsabilidad en el segmento normativo objeto de control, implica que el disciplinado concurre al proceso en calidad de responsable, y que la duda se aplica a su favor solo si se logra desvirtuar, justamente, su responsabilidad".* Por lo tanto, solicita que la Corte declare la inexequibilidad de la expresión *"cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad".*

15. En suma, los escritos de intervención, la vista fiscal y las solicitudes presentadas a la Corte en relación con la presente demanda, se resumen en el siguiente cuadro, organizado según su fecha de presentación ante la Secretaría General de la Corte Constitucional:

[4] Fernando Carillo Flórez.

Interviniente	Argumentos	Solicitud
Ministerio del Interior	De la lectura de la norma se concluye que no introduce una presunción de responsabilidad, porque exige que haya certeza frente al hecho, para que alguien pueda ser declarado culpable.	Exequibilidad
I.C.D.P.	Al establecer que "*toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad",* la norma "*exhibe una redacción ilógica y confusa,* (…) *porque, no obstante la primera parte viene haciendo alusión a la duda razonable, culmina refiriéndose a la imposibilidad de eliminar la responsabilidad, cuando desde la perspectiva de la esencia de la garantía de presunción de inocencia, ha debido seguir refiriendo a la duda razonable".* Así, la norma conduce a una conclusión contraria a la Constitución porque indica que lo que se presume no es la inocencia, sino la responsabilidad y "*sólo cuando no haya modo de eliminar esa presunción de responsabilidad, la duda razonable será resuelta a favor del disciplinable".*	Inexequibilidad
Universidad Externado de Colombia	La redacción de la norma es desafortunada, al no existir relación entre la premisa de la norma y la consecuencia jurídica, ya que "*si no se ha podido eliminar la responsabilidad del sujeto disciplinable, la consecuencia sería que ésta seguiría presente, lo cual no podría conducir a que la duda se resuelva a su favor".* Fruto de esta redacción, en lugar de establecer la presunción de inocencia, se introdujo una presunción de responsabilidad, contraria al derecho fundamental al debido proceso.	Inexequibilidad
Universidad de la Sabana	La norma presume la responsabilidad del funcionario, por lo que desconoce la presunción de inocencia, "*pues lo que se da por cierto no es la no participación del agente procesal en el ilícito sino, la comisión del hecho, sin siquiera haber avanzado en una etapa procesal en donde las pruebas puedan sustentar que hubo responsabilidad del disciplinable".*	Inexequibilidad
Procurador General de la Nación	Inhibición: La norma no ha entrado a regir. Inexequibilidad: La Corte debe realizar la integración de la unidad normativa de toda	Inhibición y, en subsidio, inexequibilidad

Interviniente	Argumentos	Solicitud
	la expresión "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad".* La presunción de inocencia cobija la tipicidad, la ilicitud sustancial y la culpabilidad. La norma cuestionada es inconstitucional "*porque en este caso el legislador invirtió la carga de la prueba en el sentido que es el sujeto disciplinable, y no el operador disciplinario, el que debe probar su inocencia respecto de los elementos que configuran la falta disciplinaria. En efecto, la mención expresa a la responsabilidad en el segmento normativo objeto de control, implica que el disciplinado concurre al proceso en calidad de responsable, y que la duda se aplica a su favor solo si se logra desvirtuar, justamente, su responsabilidad".*	

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

16. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución, esta Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

La competencia para controlar normas que no han entrado aún a regir

17. El Procurador General de la Nación solicita que la Corte Constitucional se inhiba de proferir un pronunciamiento de fondo, considerando que la norma no se encuentra vigente y, por lo tanto, este tribunal carecería de competencia para juzgar su constitucionalidad. Dicha solicitud no es de recibo, teniendo en cuenta que si bien es cierto que la norma demandada únicamente entrará a regir el 1 de julio de 2021[5], esta circunstancia no excluye que la Corte Constitucional tenga competencia para juzgar su constitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia constitucional[6], porque aunque se trata de una norma cuya vigencia se encuentra latente, la misma entrará a regir[7]. Se trata de una norma existente pero, por el momento, ineficaz.

[5] A pesar de que el artículo 265 de la misma Ley 1952 de 2019 preveía que, salvo las normas procesales taxativamente allí determinadas, entrarían a regir cuatro meses después de la sanción de la Ley, lo que implicaría que la norma demandada entraría a regir el 28 de mayo de 2019, el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, "*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*" modificó la norma de vigencia y dispuso que la Ley 1952 de 2019 entrará a regir el 1 de julio de 2021.

[6] Por ejemplo, a pesar de tratarse de no estar aún vigentes, la Corte Constitucional realizó el control de la constitucionalidad de normas incluidas en la Ley 599 de 2000, *Código Penal* (C-431/01 y C-646/01); en la Ley 600 de 2000, *Código de Procedimiento Penal* (C-760/01); en Ley 1437 de 2011, *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (C-634/11 y C-818/11); y en la Ley 1564 de 2012, *Código General del Proceso* (C-083/14).

[7] A pesar de que al momento de proferir la sentencia C-212/17, la norma demandada ya se encontraba vigente, dicha decisión advirtió: "*debe aclararse que incluso en el caso en el que se tratara de una norma con vigencia latente al momento de ser juzgada su constitucionalidad, este hecho no impediría el control de constitucionalidad, tal como lo*

Teniendo en cuenta que el juicio de constitucionalidad recae sobre la validez de la norma legal y no sobre su eficacia[8], proferir una sentencia inhibitoria significaría desconocer la competencia atribuida a esta Corte por el artículo 241 de la Constitución.

18. Por otra parte, juzgar la constitucionalidad de normas sancionadas, que entrarán a regir en el futuro, no constituye un control preventivo o cautelar, porque no recae sobre proyectos de Ley[9] o de Acto Legislativo, el que constitucionalmente sólo procede en materia de las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad y de los proyectos de leyes estatutarias (artículo 241, n. 8 de la Constitución), ni un control carente de objeto[10], considerando que se trata de verdaderas normas jurídicas de rango legal, sancionadas y promulgadas, que actualmente hacen parte del ordenamiento jurídico y, en este sentido, se encuentran sometidas al principio de supremacía constitucional, de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución.

19. Por lo tanto, la Corte Constitucional sí es competente para conocer de la presente demanda.

B. CUESTIÓN PREVIA

La integración de la proposición jurídica completa y de la unidad normativa

20. De acuerdo con el inciso tercero del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, los accionantes tienen la carga de dirigir la demanda de inconstitucionalidad contra todas las normas que conformen una unidad jurídica y, por lo tanto, el Magistrado que sustancia el asunto debe inadmitir la demanda cuando constata que el accionante incumplió dicha carga, para que sea el ciudadano quien realice dicha integración. Es el ciudadano el primer llamado a realizar la integración de la unidad de las normas demandadas, como resultado del carácter ordinariamente rogado del control de constitucionalidad de las normas con fuerza y rango de ley. Sin embargo, la misma norma del Decreto 2067 de 1991 dispone que la Corte podrá realizarlo en la sentencia.

21. Esta facultad oficiosa atribuida a la Corte Constitucional es excepcional, con el fin de no desconocer que su competencia se activa, de ordinario, con las pretensiones de los ciudadanos y porque la extensión oficiosa del objeto de control se realiza luego de la intervención ciudadana[11] y de que el Procurador ha rendido su

---

ha realizado en diferentes ocasiones esta Corte, al constatar que hay materia de juzgamiento tanto en el caso del control de las normas derogadas, pero que siguen produciendo efectos, como en el caso de aquellas que no han entrado aún a regir, pero que lo harán".

[8] La cuestión de la eficacia sólo resulta importante, cuando se trata del control de leyes derogadas, pero que producen efecto. Ver, entre otras, las sentencias C-329/01, C-896/09, C-931/09, C-819/11 y C-502/12.

[9] El Auto 522/19 proferido por la Sala Plena, confirmó el rechazo de una demanda presentada contra el artículo 202 del Proyecto de ley 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado al considerar que "*su competencia, en el marco del control de constitucionalidad, es conferida "en los estrictos y precisos términos" del artículo 241 de la Constitución Política, norma que enlista taxativamente las normas cuyo conocimiento ha sido atribuido a la Corte. En esta medida, resulta manifiestamente incompetente para conocer de un proyecto de Ley*".

[10] "*Bastaría entonces, como se observa, con que los actos sujetos a control tengan potencialidad de entrar en vigencia y de producir efectos jurídicos. Si tienen esta vocación, entonces no carecería de objeto un pronunciamiento de constitucionalidad*": sentencia C-699/16.

[11] "(…) *la conformación de la unidad normativa implica un control oficioso del ordenamiento al integrar disposiciones no demandadas expresamente y por lo tanto una restricción del carácter participativo de la acción,*

concepto, en el fallo, por lo que el ejercicio de esta potestad implica una afectación del carácter público del control de constitucionalidad.

22. Respecto de la facultad de extender el objeto del control de constitucionalidad, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado dos hipótesis, con consecuencias jurídicas diversas: aquella en la que la demanda se dirige contra una **proposición jurídica incompleta** y aquella en la que la demanda se dirige contra una proposición jurídica completa, pero la misma forma una **unidad normativa con otras que no fueron demandadas** y que deberían, ineludiblemente, ser objeto del control de constitucionalidad[12]. La proposición jurídica incompleta ocurre cuando a pesar de que la demanda es apta, se encuentra dirigida contra (i) palabras o expresiones de la norma que, tomadas de manera aislada no disponen de contenido normativo o contenido regulador, es decir, no producen por sí mismas efecto jurídico alguno[13] o (ii) porque, de declarar inexequibles dichas expresiones, la norma o alguna de sus partes, perdería sentido o contenido normativo[14]. En este evento, la extensión del objeto de control busca permitir el desarrollo del control de constitucionalidad, porque únicamente las normas con contenido jurídico, pueden ser cotejadas o contrastadas con la Constitución[15]. Esto implica que la integración de la proposición jurídica completa debe realizarse de manera preliminar a la formulación del problema jurídico. Por el contrario, cuando la norma demandada sí dispone de contenido normativo autónomo, pero (i) se encuentra reproducida en otra norma o (ii) tiene una relación directa y estrecha con otra de cuya constitucionalidad se tienen dudas[16], la integración de la unidad normativa persigue que el fallo de inexequibilidad no sea carente de efectos, es decir, inocuo en su función de garantizar la supremacía constitucional[17]. Esta facultad de integración de la unidad

---

puesto que los intervinientes no pueden pronunciarse sobre los preceptos con los que se conformó la unidad normativa": Corte Constitucional, sentencia C-182/16.

[12] La ampliación del objeto de control es posible en dos hipótesis: *"*(…) *cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado"*: sentencia C-320/97. *"El primero procede en los casos en que las expresiones acusadas no configuran en sí mismas una proposición jurídica autónoma, bien porque carecen de contenido deóntico claro o requieren ser complementadas con otras para precisar su alcance. El segundo es aplicable cuando si bien lo demandado conforma una proposición normativa autónoma, tiene un vínculo inescindible con otros textos legales, de manera que si se omitiera la integración, la decisión que adopte la Corte resultaría inocua. Igual criterio es utilizado cuando dicho vínculo se predica de una norma prima facie inconstitucional*": sentencia C-364/11.

[13] Ocurre "(…) *cuando: i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo*": sentencia C-182/16.

[14] "(…) *para resolver los cargos de inconstitucionalidad formulados contra fragmentos normativos, deben tenerse en cuenta dos aspectos: (i) que lo acusado sea un contenido comprensible como regla de derecho que pueda contrastarse con las normas constitucionales y (ii) si los apartes que no han sido demandados perderían la capacidad de producir efectos jurídicos en caso de declararse la inexequibilidad del fragmento normativo demandado, es procedente la integración de la unidad normativa*": sentencia C-182/16.

[15] Para extender el objeto del control de constitucionalidad, no basta en principio con que la norma demandada, con contenido normativo completo, remita a otra, ya que "*No todas las normas a las que remite aquella que es objeto de demanda de inconstitucionalidad, o que son necesarias para interpretarla, constituyen con ella, automáticamente, una unidad normativa a efectos de control*": sentencia C-283/17.

[16] Se trata de las hipótesis en las que *"ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones que posean el mismo contenido deóntico de aquella y finalmente, cuando iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional*": sentencia C-182/16.

[17] *"El fenómeno jurídico de la proposición jurídica incompleta se diferencia de la falta de unidad normativa, pues esta última ocurre cuando la expresión o norma cuya constitucionalidad se cuestiona tiene un sentido regulador propio pero requiere del estudio de un conjunto de normas más amplio. En palabras de la Corte: "(…) la diferencia específica entre uno y otro fenómeno jurídico radica en que en la proposición jurídica incompleta la expresión*

normativa únicamente opera cuando se ha concluido que la norma es inconstitucional y, por lo tanto, la integración de la unidad normativa debe realizarse, en la sentencia, pero luego de concluir que la misma es inexequible. Es por esta razón que la norma del Decreto 2067 de 1991 dispone que la Corte "*podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio,* ***conforman unidad normativa con aquellas otras <u>que declara inconstitucionales</u>***" (negrillas y subrayas no originales). En este evento, realizar la integración de la unidad normativa de entrada, sin saber aún si la norma será declarada inexequible o no, desconocería el carácter excepcional de esta facultad y permitiría, eventualmente, declarar la exequibilidad oficiosa de normas que no han sido demandadas y frente a las cuales no ha se ha permitido la intervención ciudadana y la intervención fiscal por lo que, se trata de una decisión que pone en riesgo la supremacía constitucional y cercena indebidamente el derecho ciudadano a presentar acciones públicas de inconstitucionalidad, al desconocer el carácter rogado del control de constitucionalidad.

23. En suma, la *integración de la proposición jurídica completa* busca evitar sentencias inhibitorias y permitir el desarrollo del control de constitucionalidad, mientras que la *integración de la unidad normativa* persigue la eficacia real, en el conjunto del ordenamiento jurídico, de las sentencias que declaran inexequibilidadades.

24. En el caso bajo estudio, a pesar de que la demanda es completamente apta, la expresión demandada, "*la responsabilidad*", carece de contenido normativo autónomo, es decir, no contiene una determinada regla de derecho cuya constitucionalidad pueda ser examinada, lo que implica que no existe una proposición jurídica completa, que permita el desarrollo del control de constitucionalidad[18]. Por lo tanto, es imperativo acudir a la extensión oficiosa del objeto de control a la expresión "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad*", ya que es allí donde se encuentra el alcance normativo a la expresión demandada.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

25. Le corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 14 de la Ley 1952 de 2019, vulnera la presunción de inocencia prevista en el artículo 29 de la Constitución, el artículo 8 de la C.A.D.H. y el artículo 14 del P.I.D.C.P., al disponer que durante la actuación disciplinaria, toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable, "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad"*?

acusada carece de sentido regulador propio y autónomo aisladamente considerada. En cambio cuando hay falta de unidad normativa, la expresión acusada sí tiene un sentido regulador propio y autónomo aisladamente considerada, pero su estudio presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio" (C-503/07)": sentencia C-149/18.

[18] No se trata de una demanda inepta, "s*ino que ataca un aparte que carece de sentido regulador propio*": sentencia C-149/18.

26. Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte precisará el alcance del derecho a la presunción de inocencia y del deber de resolver dudas razonables en favor del investigado y, con base en dichas consideraciones, determinará si la expresión demandada contraría el artículo 29 de la Constitución.

D. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y EL DEBER DE RESOLVER LAS DUDAS RAZONABLES EN FAVOR DEL INVESTIGADO

27. Como elemento característico de los sistemas políticos democráticos y de manera congruente con instrumentos internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 29 la presunción de inocencia, como una de las garantías del derecho fundamental al debido proceso. Se trata de una cautela constitucional contra la arbitrariedad pública, que se activa en todos aquellos eventos en los que el Estado pretenda ejercer el poder de reprochar comportamientos, por la vía judicial o administrativa, esencialmente en ejercicio de su facultad sancionadora (*ius puniendi*)[19].

28. A pesar de que la norma constitucional disponga que "*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado* ***judicialmente culpable***", en una redacción equivalente a la del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la prevista en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[20], ambos ratificados por Colombia[21], la presunción de inocencia es una garantía fundamental que es igualmente exigible en los procedimientos administrativos[22], como lo reconoce expresamente el inciso primero del artículo 29 de la Constitución colombiana y que entraña las siguientes consecuencias: (i) corresponde al Estado la carga de desvirtuar la inocencia, a través de la prueba de los distintos elementos de la responsabilidad, incluida la

---

[19] "*El derecho fundamental que tiene toda persona a que se presuma su inocencia, mientras no haya sido declarada responsable, se encuentra consagrado en nuestro Ordenamiento constitucional en el artículo 29* (…) *Este principio tiene aplicación no sólo en el enjuiciamiento de conductas delictivas, sino también en todo el ordenamiento sancionador -disciplinario, administrativo, contravencional, etc.-, y debe ser respetado por todas las autoridades a quienes compete ejercitar la potestad punitiva del Estado*": sentencia C-244/96. "*El principio de presunción de inocencia se circunscribe, generalmente, al ámbito de aplicación de los procedimientos penales o sancionatorios*". Sin embargo, "*la presunción de inocencia configura uno de los diversos límites con que cuenta el legislador al momento de establecer un régimen de inhabilidades para acceder a cargos públicos*": sentencia C-176/17. Ahora bien, la condena en responsabilidad fiscal no tiene naturaleza sancionatoria, ya que pretende el resarcimiento de los detrimentos patrimoniales causados al erario, por una inadecuada gestión fiscal. Sin embargo, para ser condenado fiscalmente, se requiere demostrar una actuación dolosa o gravemente culposa, razón por la cual, se activa la presunción de inocencia. *Cf.* Sentencias C-512/13, respecto de las presunciones de dolo culpa en la materia y C-338/14, respecto del carácter solidario de la responsabilidad fiscal, donde, no obstante no tratarse de sanciones, la Corte concluyó que "*La aplicación de los efectos de la solidaridad sólo tiene lugar ante la existencia de un presupuesto jurídico: que se sea responsable en materia fiscal. Una vez esto ha sido determinado, lo único que la naturaleza solidaria de la obligación permite es el cobro del total de los perjuicios causados a cualquiera de los deudores que,* ***con base en su actuar doloso o gravemente culposo****, hayan sido encontrados responsables*" (negrillas originales).

[20] El artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos prevé en su numeral 2: "*Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad*" y el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: "*toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley*".

[21] La CADH fue ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972 y el PICP, mediante la Ley 74 de 1968.

[22] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido, en varias ocasiones, que se trata de garantías no reservadas a los procesos judiciales: *"102. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos*": CIDH, sentencia de reparaciones y costas del 6 de febrero de 2001, Caso *Ivcher Bronstein contra Perú.*

culpabilidad[23]. (ii) A pesar de existir libertad respecto de las pruebas para desvirtuar la presunción de inocencia, sólo son admisibles medios de prueba respetuosos del debido proceso y acordes a la dignidad humana[24]. (iii) Nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara, sea desvirtuada y sus silencios carecen de valor probatorio en forma de confesión o indicio de su responsabilidad[25]; (iv) durante el desarrollo del proceso o del procedimiento, la persona tiene derecho a ser tratada como inocente[26] y (v) la prueba necesaria para demostrar la culpabilidad debe tener suficiente fuerza demostrativa, más allá de toda duda razonable, la que, en caso de persistir, debe resolverse mediante la confirmación de la presunción. Las anteriores, son "*garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla*"[27].

29. La regla que ordena resolver las dudas razonables en favor del investigado (regla *in dubio pro reo, in dubio pro* administrado, *in dubio pro* disciplinado) es una consecuencia natural de la presunción constitucional de inocencia y constituye la contracara misma de la carga de la prueba que pesa sobre el Estado, a través de las entidades que ejercen el poder público. Así, no obstante que la norma constitucional no exija expresamente que las dudas razonables sean resueltas en beneficio de la persona investigada, se trata de una conclusión forzosa que resulta de constatar que, a pesar de los esfuerzos demostrados durante el desarrollo del procedimiento y en desarrollo del deber de instrucción integral, el Estado no cumplió la carga probatoria que le incumbía y, por lo tanto, no logró recaudar o aportar pruebas suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia. Por lo tanto, la regla "*en caso de duda, resuélvase en favor del investigado"*, no es más que la confirmación de que la persona nunca ha dejado de ser inocente y, en el caso de sanciones de naturaleza administrativa, la no aplicación de esta regla, genera nulidad del acto administrativo[28]. Aunque la jurisprudencia constitucional haya precisado que, en

---

[23] "*Naturalmente como surge de la lógica del proceso, la carga de la prueba está a cargo del Estado, sin perjuicio de que los acusados también ejerzan la iniciativa probatoria a fin de buscar el esclarecimiento de los hechos*": Corte Constitucional, sentencia C-599/92.

[24] "*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso*": inciso final del artículo 29 de la Constitución Política. De acuerdo con el artículo 12 de la Constitución, la pruebas que impliquen tortura, serán nulas de pleno derecho.

[25] "*Artículo 33. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil*". En razón de la presunción de inocencia "*no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo*": Corte Constitucional, sentencia C-205/03.

[26] Se trata del derecho a "*ser considerada y tratada como inocente hasta tanto no se demuestre lo contrario*": Corte Constitucional, sentencia C-217/03.

[27] Sentencia C-551/01 y reiterado en C-763/09.

[28] "*A juicio de esta Corporación, las pruebas aportadas en la investigación no permitían llegar a la convicción de que el demandante hubiera cometido la falta que se le endilgaba, es decir, haberse apropiado de la aludida mercancía y fue solo con base en conjeturas carentes de fuerza probatoria que se arribó a la conclusión de que el actor fue quien se apropió de tales electrodomésticos.* (…) *al haberse afirmado en esa misma declaración que no se había observado que el actor se apoderó de tales elementos, debió hacerse prevalecer la presunción de su inocencia, en garantía de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política y aplicando el principio in dubio pro disciplinario, contenido en el artículo 9º de la Ley 734 de 2002*": Consejo de Estado, Sección 2, sentencia del 7 de noviembre de 2013, Wilson Elayner García contra Policía Nacional, rad. 2018270, exp. 11001-03-25-000-2011-00181-00 (0623-11). "*Para la Sala, al ver los anteriores argumentos es claro que no existen elementos o pruebas contundentes que den certeza de la existencia de la falta y de la responsabilidad del señor Rubén Darío Gómez Castañeda, ya que los operadores disciplinarios motivaron sus decisiones sólo en los declarantes de oídas, indirectos o de referencia, quienes se limitaron, expresamente, a reproducir lo que el Joven Caicedo Muñoz les había narrado sobre lo acontecido. Por último, observa la Sala que la contundencia de las pruebas en uno y otro sentido simplemente impiden arribar a un juicio certero sobre lo ocurrido y en consecuencia, la duda razonable inclina la*

tratándose de procedimientos administrativos, la presunción de inocencia no es un derecho absoluto[29] y se haya admitido, de manera excepcional, que el Legislador invierta la carga de la prueba de uno de los elementos de la responsabilidad, (el elemento subjetivo), a través de la previsión de presunciones de dolo y de culpa[30], dichas medidas han sido sometidas al cumplimiento de rigurosas condiciones[31] y, en todo caso, se ha advertido que esta posibilidad se encuentra excluida para ciertos procesos, en particular, el proceso disciplinario, en donde debe operar plenamente la presunción de inocencia.

30. Las dudas que implican la decisión de archivo del asunto[32] o que conducen a proferir un fallo absolutorio, son las razonables u objetivas, es decir, aquellas que luego del desarrollo de la instrucción, surgen de un análisis conjunto de las pruebas obrantes en el expediente, presidido por la sana crítica y la experiencia. La duda razonable resulta cuando del examen probatorio no es posible tener *convicción racional* respecto de los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, no se cuenta con las pruebas requeridas para proferir una decisión condenatoria, que desvirtúe plenamente la presunción de inocencia[33]. Es decir que las dudas irrazonables, subjetivas o que se fundan en elementos extraprocesales, no permiten proferir una resolución favorable, cuando los elementos de la responsabilidad se encuentren

---

balanza a favor del acusado": Consejo de Estado, Sección 2, Sub. B, sentencia del 30 de julio de 2015, Rubén Darío Gómez contra Policía Nacional, rad. 2076800, exp. 11001-03-25-000-2013-01217-00 (3065-13).

[29] "*A pesar de tratarse de una garantía esencial del derecho fundamental al debido proceso, la presunción de inocencia, como los otros derechos y garantías constitucionales, no constituyen potestades absolutas reconocidas a un individuo* (…)*Así, la jurisprudencia de este tribunal constitucional, desde muy temprano ha reconocido el carácter relativo del derecho al debido proceso, sobre todo cuando se trata de garantías aplicables al desarrollo de procedimientos administrativos. Ha explicado que la extensión del derecho al debido proceso a los procedimientos administrativos, que realizó el Constituyente colombiano en el artículo 29 de la Constitución, no significó un traslado automático y con el mismo rigor de todas las garantías judiciales, al procedimiento administrativo, o de las garantías reconocidas en materia penal, a los procedimientos administrativos sancionatorios. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha explicado la necesaria flexibilización o la aplicación matizada de las garantías del debido proceso, a las actuaciones administrativas*": sentencia C-225/17.

[30] La sentencia C-690/96 declaró la exequibilidad de presunciones de culpa en materia tributaria; las sentencias C-285/02, C-374/02 y C-455/02, respecto de la acción de repetición; la sentencia C-595/10 en cuanto a la presunción de dolo y culpa en materia ambiental; la sentencia C-512/13, respecto de las presunciones de dolo y culpa en la responsabilidad fiscal y, finalmente, la sentencia C-225/17 declaró parcialmente exequible la norma que preveía presunción de dolo y culpa en los comportamientos contrarios a la convivencia en materia ambiental y de salud pública, del Código Nacional de Policía.

[31] "*las condiciones que debe reunir una presunción de dolo o de culpa para ser constitucionalmente admisible: (i)* ***no puede tratarse de una presunción de responsabilidad****. La responsabilidad es el resultado de la conjunción de varios elementos, uno de los cuales puede ser la culpabilidad; las presunciones de dolo y culpa sólo se predican del elemento culpabilidad. Por lo tanto, para que opere la presunción, es necesario que el hecho base se encuentre debidamente probado. (ii)* ***Deben ser verdaderas presunciones, no ficciones****. Por consiguiente, las presunciones de dolo y culpa deben ser construidas a partir de la experiencia y de un razonamiento lógico. (iii)* ***Debe tratarse de medidas razonables y proporcionadas****, al proteger intereses superiores, cuya tutela, mediante la presunción de dolo o culpa, no resulte desequilibrada frente a la afectación que engendra de la presunción de inocencia. El carácter iuris tantum de las presunciones juega en favor de su proporcionalidad*" (negrillas no originales): sentencia C-225/17.

[32] En materia disciplinaria, la Procuraduría General de la Nación ha sostenido que "*Así las cosas, en cualquiera etapa del proceso disciplinario en que exista duda razonable sobre la responsabilidad disciplinaria del sujeto disciplinado, deberá resolverse a su favor, con el consecuente archivo definitivo, sin que deba considerar su aplicación solamente al momento del fallo definitivo, es decir, que tiene plena vigencia con las evaluaciones de la indagación preliminar o la investigación disciplinaria, establecidas en el Código Disciplinario Único*": Procuraduría General de la Nación, fallo de segunda instancia en el expediente IUC 094-4034-2006.

[33] *"El "in dubio pro disciplinado", al igual que el "in dubio pro reo" emana de la presunción de inocencia, pues ésta implica un juicio en lo que atañe a las pruebas y la obligación de dar un tratamiento especial al procesado.* ‖ *Como es de todos sabido, el juez al realizar la valoración de la prueba, lo que ha de realizar conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado*": sentencia C-244/96.

debidamente probados en el expediente[34]. La certeza o convicción racional equivale a un estándar probatorio denominado de *convicción más allá de toda duda razonable*[35] por lo que, para poder ejercer el poder punitivo del Estado, no se requiere la certeza absoluta[36], sino que las pruebas válidamente recaudadas demuestren la reunión de los elementos de la responsabilidad y, al respecto, no existan dudas derivadas de la insuficiencia probatoria o de contradicciones probatorias insuperables a partir del examen conjunto del expediente.

31. En lo disciplinario, el Legislador ha previsto tanto la presunción de inocencia, como su consecuencia lógica: la regla de resolución de las dudas en beneficio del investigado[37]. Así, aunque antes de 1995 se trataba de una aplicación analógica de las reglas procesales penales, el Código Disciplinario Único contenido en la Ley 200 de 1995 dispuso en su artículo 6: "*Resolución de la duda. En el proceso disciplinario toda duda razonable se resolverá en favor del disciplinado, cuando no haya modo de eliminarla".* Esta norma fue demandada ante este tribunal, porque, para el accionante, dicha regla desconocía la presunción de inocencia, ya que si la persona se presume inocente, no es posible dudar al respecto y declarar la inocencia por la presencia de dudas[38]. Mediante la sentencia C-244 de 1996, se declaró la exequibilidad de dicha norma, luego de concluir que "*no entiende la Corte cómo se pueda vulnerar la presunción de inocencia cuando se ordena a la autoridad administrativa competente para investigar a un determinado funcionario público que en caso de duda sobre la responsabilidad del disciplinado ésta ha de resolverse en su favor. Y, por el contrario, advierte que de no procederse en esa forma sí se produciría la violación de tal presunción, pues si los hechos que constituyen una*

---

[34] "(…) *la duda debe ser razonable, esto es, concordante con la prueba existente en el proceso, pues mal harían la Administración o la Procuraduría, en aducir la duda como fundamento de una decisión favorable al disciplinado, cuando del acervo probatorio recaudado se concluye que sí es responsable de los hechos que se le imputan, proceder que en caso de producirse daría lugar a las correspondientes acciones penales y disciplinarias en contra de la autoridad que así actuara*": sentencia C-244/96.

[35] "*Esa garantía, por otra parte, se vincula de manera indisoluble con la presunción de inocencia, contenida en el artículo 29 de la Constitución, porque quien decide no declarar, debe tenerse como inocente y le corresponde al Estado establecer, fuera de toda duda, la responsabilidad más allá de toda duda razonable*": sentencia C-258/11. Por su parte, el Consejo de Estado ha precisado que la presunción de inocencia "*acompaña al investigado desde el inicio de la acción disciplinaria hasta el fallo o veredicto definitivo, y exige para ser desvirtuado la convicción o certeza, más allá de una duda razonable, basada en el material probatorio que establezca los elementos del hecho y la conexión del mismo con el investigado. Esto es así, porque ante la duda en la realización del hecho y en la culpabilidad del agente, se debe aplicar el principio del in dubio pro disciplinado, según el cual toda duda debe resolverse en favor del investigado*": Consejo de Estado, Sección 2, Sub. A, sentencia del 6 de julio de 2017, Christian Camilo Pineda contra Ministerio de Defensa y otros, rad. 2055921, exp. 11001-03-25-000-2010-00139-00 (1050-10).

[36] Aunque respecto de la constitucionalidad de los artículos 247 y 449 del Código de Procedimiento Penal, la siguiente precisión hecha por esta Corte es plenamente predicable de los procedimientos administrativos sancionatorios: "*Obviamente, como lo ha indicado la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional, no se trata de una certeza absoluta -pues ella es imposible en el campo de lo humano- sino de una certeza racional, esto es, más allá de toda duda razonable. Además, las dudas que implican absolución del condenado son aquellas que recaen sobre la existencia misma del hecho punible o la responsabilidad del procesado, pero no cualquier duda sobre elementos tangenciales del delito, pues es obvio que en todo proceso subsisten algunas incertidumbres sobre la manera como se pudieron haber desarrollado los hechos. Lo importante es que el juez tenga, más allá de toda duda razonable, la certeza de que el hecho punible aconteció y que el sindicado es responsable del mismo*": sentencia C-609/96.

[37] Lo anterior no únicamente en el régimen disciplinario general, sino también respecto de los regímenes especiales, como el de la Policía Nacional. Así, la sentencia C-1156/03, respecto de este régimen disciplinario precisó: "*Además ante la duda en la realización del hecho y en la culpabilidad del agente, se debe aplicar el principio según el cual toda duda debe resolverse en favor del acusado (in dubio pro reo)*".

[38] *"no tiene sentido que la duda se resuelva en favor de quien constitucionalmente es inocente. Admitir la duda sería dar paso a dos clases de sentencias absolutorias: una en donde la persona es absuelta por ser inocente y la otra por ser resuelta la duda en su favor. Esta última significaría que la persona no sería inocente ni responsable, pero que la duda la favoreció. No es entendible cómo a un inocente la duda lo favorece, cuando por encima de todo es inocente. Por esta razón el in dubio pro reo debe desaparecer tanto del Código disciplinario como del Código de Procedimiento Penal"* demanda de inconstitucionalidad resuelta en la sentencia C-244/96.

infracción administrativa no están debidamente probados en el expediente, o no conducen a un grado de certeza que permita concluir que el investigado es responsable, mal podría declararse culpable a quien no se le ha podido demostrar la autoría o participación en la conducta antijurídica"[39].

32. Con un contenido equivalente a la regla prevista en la Ley 200 de 1995, el Código Disciplinario Único actualmente vigente (Ley 734 de 2002) dispuso en su artículo 9: "*Presunción de inocencia. A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado.* ‖ *Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla*", es decir, de superar la duda. Esta norma se compagina con el artículo 128 del mismo Código, cuyo aparte final prevé que "*La carga de la prueba corresponde al Estado*" y con el artículo 142, según el cual "*No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado*", norma equivalente al artículo 118 del Código anterior, Ley 200 de 1995.

33. En suma, presumir la inocencia de quien está siendo investigado por una autoridad estatal, es una de las garantías constitucionales del derecho fundamental al debido proceso. Esta garantía es aplicable a los procesos judiciales sancionatorios, como el penal y el disciplinario de la jurisdicción disciplinaria y a los procedimientos administrativos que pueden conducir a condenas o a sanciones administrativas, incluidas, entre otras, las sanciones disciplinarias proferidas por autoridades administrativas, como la Procuraduría General de la Nación y las oficinas de control interno disciplinario. De la presunción de inocencia se derivan, entre otras consecuencias, que corresponde al Estado la carga de probar los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, ante el incumplimiento de dicha carga, por ausencia, contradicción objetiva o insuficiencia de pruebas, la consecuencia natural de presumir la inocencia, consiste en que las dudas razonables deben resolverse en favor del investigado. Esta regla resulta de concluir que no fue posible desvirtuar la presunción de inocencia, porque no se logró llegar a una convicción racional de la responsabilidad, desprovista de dudas razonables, es decir, aquellas que objetivamente surjan del análisis y cotejo de las pruebas obrantes en el expediente. Así, aunque excepcionalmente en materias diferentes a lo disciplinario, resulte.

E. LA EXPRESIÓN CUESTIONADA DESCONOCE LA PRESUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE INOCENCIA

34. El artículo 14 de la Ley 1952 de 2019, mediante la cual se expide el nuevo Código General Disciplinario dispone que "*El sujeto disciplinable se presume inocente y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad".* Para el accionante, la parte final de la norma vulnera la presunción de inocencia porque, al disponer que la duda se resolverá en favor del

[39] Sentencia C-244/96.

disciplinable, únicamente cuando no se haya podido eliminar la responsabilidad, en realidad, la norma presume la responsabilidad, en lugar de la inocencia. En otras palabras, de acuerdo con esta norma, le correspondería al investigado la carga probatoria necesaria para desvirtuar la presunción de responsabilidad que la norma estaría estableciendo, en contradicción con el título dado al artículo 14, "*presunción de inocencia*". Del trámite legislativo no es posible identificar cuál fue la intención del Legislador al introducir la norma, porque el asunto no fue expresamente debatido y no existe referencia o explicación en las diferentes ponencias al respecto[40]. Ahora bien, la interpretación de la norma demandada dada por el accionante, es compartida por el Procurador General de la Nación, el I.C.D.P. y las universidades Externado de Colombia y de la Sabana. Únicamente el Ministerio del Interior afirma que la norma no introduce una presunción de responsabilidad, porque exige que se demuestre la certeza del hecho, para poder condenar.

35. La Sala Plena de la Corte Constitucional coincide con el accionante y la mayoría de los intervinientes: a pesar de que la norma indica en su primera parte que en el proceso disciplinario se presumirá la inocencia, introduce una regla que choca contra dicha presunción, que es incompatible con la misma y la priva de efectos, según la cual, las dudas se resolverán en favor del disciplinado, si no logra desvirtuarse su responsabilidad. La presunción de responsabilidad implica dar por probados todos los elementos necesarios para condenar[41] y genera una exoneración total de la carga de la prueba en cabeza del Estado. En el caso disciplinario, se trata de presumir que el hecho existió, que le es personalmente imputable al disciplinado y dar por demostrada su tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad. Se trata de una norma que genera una antinomia al interior del Código General Disciplinario, no sólo en lo que respecta a la presunción de inocencia que proclama el mismo artículo 14, sino frente a su artículo 147, el que dispone que "*La carga de la prueba corresponde al Estado*", porque establece efectivamente que en el desarrollo del proceso disciplinario se presume la responsabilidad del investigado, no su inocencia, por lo que es a éste a quien le corresponderá probar que el hecho no existió, que no fue él quien lo cometió, que es atípico, que no reviste de ilicitud sustancial o que no lo cometió de manera ni dolosa, ni culposa, es decir, que el Estado no deberá probar ninguno de los elementos de la responsabilidad disciplinaria, para poder imponer la sanción. Por el contrario, la presunción de inocencia implica que es el Estado quien deberá recaudar y hacer valer las pruebas

[40] El texto original del proyecto de ley número 55 de 2014 senado, 195 de 2014 Cámara, aprobado por la plenaria del Senado el 15 de diciembre de 2014, (*Gaceta del Congreso* n. 879 de 2014, p. 3), disponía en su artículo 15: "*presunción de inocencia. El sujeto disciplinable se presume inocente y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable cuando no haya modo de eliminarla".* Sin embargo, la modificación aquí demandada fue introducida en la Cámara de representantes, sin que conste la razón de la misma: *Gaceta del Congreso* 276 de 2015, p. 92.

[41] "*La responsabilidad es el resultado de la conjunción de varios elementos, uno de los cuales puede ser la culpabilidad; las presunciones de dolo y culpa sólo se predican del elemento culpabilidad*": sentencia C-225/17. Dicha sentencia reiteró que aunque excepcionalmente se admitan las presunciones de dolo y culpa, no resultan constitucionales las presunciones de responsabilidad y, por lo tanto, concluyó respecto de la norma entonces juzgada que "*al disponer que la presunción de dolo y culpa trae como consecuencia que se radique en cabeza del investigado la carga de demostrar que no se encuentra incurso en el comportamiento contrario a la convivencia, hace pesar sobre él la carga de probar no sólo la falta de culpabilidad, sino también la ausencia de tipicidad e introduce así una verdadera presunción de responsabilidad en la que ni siquiera corresponde a la autoridad pública demostrar el supuesto de hecho de la presunción de comportamiento doloso o culposo*" y, por lo tanto, declaró la inexequibilidad de la expresión "(…) *a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente*", prevista en el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016.

suficientemente persuasivas, que demuestren que se reúnen los elementos necesarios para declarar la responsabilidad porque, en caso de que existan dudas al respecto y éstas no sean probatoriamente superables, deberá concluirse que no fue posible vencer la presunción de inocencia. En otros términos, la presunción de inocencia implica que lo que deben superarse para poder condenar son las dudas, no que deba desvirtuarse la responsabilidad ya que, constitucionalmente, ésta no puede presumirse.

36. En este sentido, no le asiste razón a la interviniente del Ministerio del Interior cuando afirma que la norma no establece una presunción de responsabilidad, porque la única interpretación lógica de la expresión demandada "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad"* consiste en que, en el proceso, se presume la responsabilidad, mas no la inocencia. Una interpretación sistemática de la norma demandada con el artículo 147 del mismo Código General Disciplinario, que impone al Estado la carga de probar la responsabilidad y que permita interpretar que la norma no establece una presunción de responsabilidad, no resulta posible, porque en dicha antinomia primaría lo previsto en el artículo 14, norma introducida en la parte general del Código, que establece los "*Principios y normas rectoras de la ley disciplinaria",* que guían todo el cuerpo normativo y que presiden su interpretación, de acuerdo con el artículo 22 del mismo Código[42]. En otros términos, si la Corte declarara la exequibilidad simple de la expresión demandada, habría que concluirse que en materia disciplinaria no opera la presunción de inocencia y, por lo tanto, no recae sobre el Estado la carga de probar los elementos de la responsabilidad y es al disciplinado a quien le correspondería demostrar que no es responsable. Realizar entonces una interpretación constitucional de la norma demandada y conservarla en el ordenamiento jurídico no cumpliría adecuadamente con la finalidad de garantizar la supremacía constitucional, en concreto, la vigencia de la presunción de inocencia, porque persistiría el importante riesgo de que dicha norma, en razón de su redacción, pueda ser interpretada como una presunción legal de responsabilidad, que riñe abiertamente con la Constitución.

37. En estos términos, la expresión bajo control viola la presunción de inocencia prevista en los artículos 29 de la Constitución Política, 8 de la C.A.D.H. y 14 del P.I.D.C. y, por lo tanto, deberá ser declarada inexequible.

38. Las consideraciones expuestas responden con suficiencia a los argumentos planteados por el demandante y los intervinientes en el proceso, como se expone a continuación:

Argumentos de la demanda y los intervinientes	**Consideraciones de la Corte**
(i) Es adecuado disponer que la duda en cuanto a la responsabilidad del	Aunque la Corte comparte dicha afirmación, la misma no surge del tenor literal de la norma demandada la que, por el contrario, no establece la resolución favorable de las dudas en cuanto a la

[42] "*ARTÍCULO 22. Prevalencia de los principios rectores e integración normativa. En la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta Ley además de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia* (…)*".*

Argumentos de la demanda y los intervinientes	Consideraciones de la Corte
investigado, debe resolverse en su favor.	responsabilidad, sino que dicha medida únicamente procede cuando no sea posible desvirtuar la responsabilidad, la que se presume.
(ii) La norma no introduce una presunción de responsabilidad, porque exige que haya certeza frente al hecho, para que alguien pueda ser declarado culpable.	Aunque el artículo 147 del mismo Código General Disciplinario dispone que la carga de la prueba le corresponde al Estado, la norma demandada dispone lo contrario, es decir, que al disciplinado le corresponde desvirtuar la presunción de responsabilidad.
(iii) La norma introduce una presunción de responsabilidad contraria a la presunción de inocencia	En razón de su redacción, la norma no presume la inocencia, sino la responsabilidad del disciplinado y, por lo tanto, resulta inconstitucional.

39. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que la expresión bajo control debe ser declarada inexequible.

F. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

40. Le correspondió a la Corte decidir una acción pública de inconstitucionalidad presentada contra expresiones contenidas el artículo 14 de la Ley 1952 de 2019. Considerando que la expresión demandada "*la responsabilidad*" carece por sí sola de contenido normativo, este tribunal decidió, de manera preliminar, ampliar el objeto del proceso a la expresión "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad"*, con el fin de juzgar una proposición jurídica completa. A partir de la acusación formulada por el accionante, la Corte Constitucional resolvió el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 14 de la Ley 1952 de 2019, vulnera la presunción de inocencia prevista en el artículo 29 de la Constitución, el artículo 8 de la C.A.D.H. y el artículo 14 del P.I.D.C.P., al disponer que durante la actuación disciplinaria, toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable, "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad*"?

41. Luego de precisar el alcance del derecho fundamental a la presunción de inocencia, la regla que implica resolver las dudas razonables en favor del investigado y de recordar que se trata de garantías plenamente aplicables a los procesos penales y a los procedimientos administrativos sancionatorios, incluido el proceso disciplinario, concluyó este tribunal que la expresión demandada contraría la presunción de inocencia porque al ordenar que las dudas razonables se resuelvan en favor del disciplinado "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad*", en realidad no está presumiendo la inocencia, sino su opuesto, es decir, la responsabilidad. En estos términos, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará la inexequibilidad de la expresión "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad*", contenida en el artículo 14 de la 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".*

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*cuando no haya modo de eliminar la responsabilidad"*, prevista en el artículo 14 de la 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"*.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

- Impedimento -
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General