

**APLICACION DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN MATERIA
DISCIPLINARIA**

JULIETH GOMEZ

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE POSTGRADOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO SANCIONATORIO
2014

APLICACION DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA

Resumen

La culpabilidad es un principio rector del derecho sancionador y actúa como límite del Derecho Punitivo del Estado que ha tenido gran relevancia. Es necesario establecer que no hay pena sin culpabilidad y que la culpabilidad tiene que ser punto de referencia para interponer la pena que corresponde en cada caso. Así las cosas, la culpabilidad tiene que ser punto de referencia para interponer la sanción que corresponde en cada caso, si quien cometió la falta es imputable esa falta tiene su sanción, es así como al existir culpabilidad se debe exigir la elaboración de un juicio de reproche que imponga finalmente una sanción.

El principio de culpabilidad es incompatible con la llamada responsabilidad objetiva, con la responsabilidad por hecho de otro y con la responsabilidad por hechos presuntos ya que son se puede responder por las acciones u omisiones de otros. En definitiva la culpabilidad es un principio rector el cual es necesario e imprescindible en un Estado de Derecho por cuanto en virtud de su causa se asegura que las sanciones sean proporcionales a la gravedad de la culpabilidad del autor, evitando de esta manera la ilegalidad y la corrupción haciendo todo lo posible por dar respeto a la dignidad humana.

Palabras Clave

Punitivo, Sancionador, Culpabilidad, Responsabilidad objetiva, principio, rector, dignidad humana.

Abstract

Guilt is a guiding principle of penal law and acts as a limit of Punitive State law has had great relevance. Provision should be no punishment without guilt and that guilt has to be benchmarked to file penalty applicable in each case. So, the guilt has to be benchmarked to file the appropriate sanction in each case, if the person at fault is imputable this lack has its sanction, so as to be guilty should require the preparation of a trial reproach finally imposing a penalty.

The fault principle is incompatible with the so-called strict liability, the liability for one another and with the responsibility for acts that are alleged and can vouch for the acts or omissions of others. Ultimately guilt is a guiding principle which is necessary and essential to the rule of law because under his cause ensures that penalties are proportionate to the gravity of the guilt of the perpetrator, thus avoiding illegality and corruption doing everything possible to respect for human dignity.

keywords

Punitive, Sanctioning, Guilt, Strict Liability, beginning rector, human dignity.

INTRODUCCION

El principio de culpabilidad, se encuentra dentro del conjunto de garantías individuales que rigen el Estado Social de Derecho, los cuales tienen su importancia en la operatividad de los límites de la potestad punitiva del estado y las cuales tienen como consecuencia formar las condiciones mínimas necesarias para la imposición de sanciones.

Algunos tratadistas han considerado que bajo la expresión principio de culpabilidad, se pueden incluir diferentes límites del *ius puniendi* que tienen en común exigir como presupuesto de la pena que pueda culparse a quien la sufre del hecho que la motiva. De manera que éste principio debe ser asumido como el *“medio más liberal y psicosocialmente más efectivo que hasta ahora se ha encontrado para limitar el poder punitivo del Estado”* (Roxin, Ziffer, & Pastor, 1993)

Así mismo se ha manifestado que *“se ubicó al principio de culpabilidad como otro de los pilares de la legitimación del ius puniendi. Es decir, como otra de las reglas de encauzamiento, realización y limitación de la potestad punitiva del Estado. Por eso, junto con el principio de legalidad, el de culpabilidad puede ser definido como principio fundamental”*. (Roxin, Ziffer, & Pastor, 1993) Es tal su importancia, en el estado de derecho, que sin su consagración, no es posible legitimar en estos días la legislación penal e incluso para el caso que nos atañe la disciplinaria.

En efecto, el reconocimiento de este principio, establece el respeto a la dignidad humana y asegura a los administrados que sólo serán sancionados por sus acciones (o en todo caso por sus omisiones) pero no en razón de sus

ideas, creencias, personalidad o supuesta peligrosidad, que han sido el fundamento de los sistemas represivos impuestos por los regímenes autoritarios.

No obstante ello, y a pesar de que debió recorrerse un largo y lento camino hasta arribar el principio de culpabilidad, según el cual no hay pena sin culpabilidad, hoy en día parece encontrarse en crisis esta garantía, o al menos es seriamente cuestionada, lo que hace que se mantenga vigente la siguiente reflexión de JIMÉNEZ DE ASÚA *“acaso por lo mismo que es tan difícil ser digno a los pueblos –como a los individuos- la ansiada meta no está enteramente conseguida”* (Roxin, Ziffer, & Pastor, 1993)

El principio de culpabilidad tiene base claramente determinada en la Constitución Nacional, es así como, el artículo 29, incluye no sólo la potestad sancionadora del Estado, sino que establece igualmente los principios que rigen las actuaciones penales y administrativas. Entre estos postulados, con piso constitucional, se encuentra el de culpabilidad, que se refiere a la exigencia de dolo o culpa del infractor para la imposición de una sanción.

La posición de la Corte constitucional en relación con la aplicación de los principios del derecho penal al administrativo y de estos en relación con el derecho disciplinario ha consistido en extender los principios del primero al segundo, y en consecuencia la trascendencia de estos al derechos disciplinario; ya que el penal fue primero en el tiempo, y por tanto su mayor nivel de desarrollo es totalmente indiscutible.

Sin embargo, la aceptación de la aplicación de los principios de un campo a otro no implica que se haga de una forma automática y sin ningún tipo de consideraciones y matizaciones; por el contrario, ello requiere que se realice teniendo siempre en cuenta las divergencias que opera en cada sector, situación que ha sido fundamental para la creación de un derecho como es el disciplinario y que ha permitido que principios como el de la culpabilidad tengan unos matices y características especialísimas en su aplicación.

APLICACION DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA

El concepto de culpabilidad tienen su definición inicial respecto del derecho penal en donde se entiende como

(...)la conciencia de la antijuridicidad de la conducta, es decir supone la reprochabilidad del hecho ya calificado como típico y antijurídico, fundada en el desacato del autor frente al Derecho por medio de su conducta, mediante la cual menoscaba la confianza general en la vigencia de las normas.¹ El problema de la culpabilidad es central en el Derecho penal, por cuanto determina finalmente la posibilidad de ejercicio del ius puniendi.

Bajo la categoría de la culpabilidad, como último elemento de la teoría del delito, se agrupan todas aquellas cuestiones relacionadas con las circunstancias específicas que concurrieron en la persona del autor en el momento de la comisión del hecho típico y antijurídico. (Diccionario Jurídico, 2006)

También se tiene que el principio de culpabilidad establece la garantía constitucional que tiene una persona en un Estado social de derecho de no ser juzgada y sancionada por la simple verificación de la realización de un hecho constituido como ilícito, es así como Urbano, define la culpabilidad desde una perspectiva formal como aquel conjunto de condiciones necesarias que permiten justificar la imposición de una pena a un sujeto que ha realizado una conducta típica y antijurídica; la culpabilidad es entonces el fundamento de la pena o la sanción. (Merlano Sierra, 2004)

Nuestro ordenamiento jurídico y en concreto la Ley 734 de 2002, establece la culpabilidad como:

"ARTÍCULO 13. CULPABILIDAD. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa".

En este orden de ideas, la imposición de la sanción disciplinaria está condicionada a la valoración que al cabo del respectivo proceso se haga respecto del dolo o la culpa con la cual haya actuado el investigado. Al respecto la jurisprudencia ha expuesto:

5. El principio de culpabilidad en materia disciplinaria y el sistema de *numerus apertus* en la incriminación de las faltas disciplinarias

La sujeción que debe el derecho disciplinario a la Constitución implica que además de garantizar los fines del Estado Social de Derecho, debe reconocer los derechos fundamentales que rigen nuestro ordenamiento jurídico, siendo la culpabilidad uno de ellos según lo consagrado en el artículo 29 Superior en virtud del cual *"Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable"*.

Es decir, que en nuestro sistema jurídico ha sido proscrita la responsabilidad objetiva y, por lo tanto, la culpabilidad es *"Supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena lo que significa que la actividad punitiva del estado tiene lugar tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga"*. Principio constitucional que recoge el artículo 14 del C.D.U. acusado, al disponer que *"en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa"*. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que *"el hecho de que el Código establezca que las faltas disciplinarias solo son sancionables a título de dolo o culpa, implica que los servidores públicos solamente pueden ser sancionados disciplinariamente luego de que se haya desarrollado el correspondiente proceso – con las garantías propias del derecho disciplinario y, en general, del debido proceso -, y que dentro de éste se haya establecido la responsabilidad del disciplinado"*. (Sentencia, 2005)

Si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues como ya se dijo, el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que *"el derecho disciplinario es una*

modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios de derecho penal se aplican mutatis mutandi en este campo pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado”. (Mejía Ossman & Quiñonez Ramos, 2004)

Ahora bien, teniendo en cuenta que como mediante la ley disciplinaria se pretende la buena marcha de la administración pública asegurando que los servidores del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales, para lo cual se tipifican las conductas constitutivas de falta disciplinaria en tipos abiertos que suponen un amplio margen de valoración y apreciación en cabeza del fallador, el legislador en ejercicio de su facultad de configuración también ha adoptado un sistema amplio y genérico de incriminación que ha sido denominado “*numerus apertus*”, en virtud del cual no se señalan específicamente cuales comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa -como sí lo hace la ley penal-, de modo que en principio a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo, salvo que sea imposible admitir que el hecho se cometió culposamente como cuando en el tipo se utilizan expresiones tales como “*a sabiendas*”, “*de mala fe*”, “*con la intención de*” etc. Por tal razón, el sistema de *numerus apertus* supone igualmente que el fallador es quien debe establecer cuales tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo, del bien tutelado o del significado de la prohibición. (Sentencia, 2002)

Es así como, puede entenderse de cada uno de los conceptos antes descritos que en materia disciplinaria, este principio señala que la sanción disciplinaria sólo se concreta en la medida que exista culpabilidad en la conducta realizada, en general, este concepto es asimilado al concepto que se maneja en el derecho penal, sin que exista una posición que lo entienda como un concepto que guarda similitud con este, pero que no es igual ó, que lo entienda, como un principio que no se pueda importar y aplicar de forma

acrítica en el ámbito disciplinario y haya realizado un estudio minucioso sobre su verdadera naturaleza. (Gomez Pavajeau, 2004)

Como efecto de esta falta de unificación de conceptos, así como de la inexistencia de estudios profundos sobre la naturaleza de los principios del derecho disciplinario, y en especial sobre la aplicación del principio de culpabilidad, se permite que el operador disciplinario tenga amplio margen de discrecionalidad al momento de evaluar el actuar del sujeto disciplinable y se presenten valoraciones arbitrarias de las conductas disciplinables, admitiéndose la imposición de sanciones desproporcionadas que no consultan el principio de proporcionalidad.

Es la misma responsabilidad plena, la cual surge del conocimiento y la voluntad del sujeto de realizar la conducta, comporta un juicio de exigibilidad en virtud del cual se le imputa al servidor estatal la realización de un comportamiento disciplinario contrario a las normas jurídicas que lo rigen, dentro de un proceso que se ha de adelantar con la observancia de las reglas constitucionales y legales que lo regulan, garantizando siempre un debido proceso y el ejercicio pleno del derecho de defensa que le asiste al imputado, este postulado va dirigido al legislador para que no aplique sanciones sin estar claramente probado dentro de la investigación la culpabilidad del disciplinado.

La Corte Constitucional tiene escasos pronunciamientos acerca de la responsabilidad en derecho disciplinario, sentado como principio general el destierro de la responsabilidad objetiva, con algunas excepciones. Sin embargo, la exclusión de responsabilidad objetiva no implica una excusa al deber de observación de las obligaciones, cuya violación constituirá infracciones administrativas.

En consecuencia de lo anterior sostiene la Corte que la culpabilidad debe ser demostrada por el operador disciplinario teniendo en cuenta que es el Estado es el que tiene la carga de la prueba del hecho cometido por el funcionario, y es *“quien debe desvirtuar con absoluta certeza y de conformidad*

con la ley y los principios fundamentales, las presunciones de inocencia y buena fe.” (Sentencia, 2004)

Dentro de la temática planteada, se observaran las posiciones divergentes sobre este punto desde la jurisprudencia y la posición de las Entidades encargados de la interpretación y aplicación de estos conceptos y algunas referencias relativas a la variación de sus posiciones en el tiempo.

Es así, como antes de la expedición de la Constitución de 1991 y de la Ley 200 de 1995, inclusive, se señalaba que en la legislación nacional no existía un estudio juicioso y sistematizado de la potestad disciplinaria, incluso autores como Gustavo Humberto Rodríguez, son del concepto que los libros se dedicaban a aplicar la parte procedimental del derecho disciplinario, dejando de lado la parte sustancial o haciendo sobre estas mínimas referencias. (Rodríguez, 1985)

Respecto al concepto de este derecho, encontramos que el mismo autor, es de los que con profundidad aborda el tema al punto de señalar que el derecho administrativo disciplinario tiene una doble naturaleza, administrativa y sancionadora, la cual se nutre de los principios del derecho administrativo del cual hace parte y por sus características utiliza algunas instituciones del derecho sancionador y agrega que no puede predicarse, entonces, la autonomía del derecho administrativo disciplinario en relación con el derecho administrativo general.

Otros autores como Ramos Acevedo coinciden en señalar que el derecho disciplinario es de naturaleza administrativa al decir que es una especie del genero administrativo, cabe precizarla como aquella parte que se refiere a las labores que debe cumplir el servidor público, el particular o el notario, cuando ejerzan funciones públicas. Inclusive en palabras de Gómez Pavajeau, se encuentran otros autores que asimilan el derecho disciplinario al administrativo, mientras que otros terminan por encuadrarse en el sector de la doctrina que lo considera como de naturaleza penal, o como es el caso de Parra Gutiérrez quien afirma que a pesar de que identifica al derecho disciplinario como de

naturaleza administrativa, sólo justifica este señalamiento desde el punto de vista del control jurisdiccional de la actividad pero que importa teorías dogmáticas del derecho penal al hablar de la legalidad de las faltas y las sanciones, de las causales de justificación y de inculpabilidad que no son otras que las del código penal, reconociendo la existencia de la regulación de bienes jurídicos, mientras que los conceptos de dolo y culpa son tratados en forma igual a como sucede en el derecho penal.

No obstante, la Corte Constitucional ha hecho una diferenciación entre las distintas clases de derecho sancionatorio existentes en el ordenamiento jurídico al señalar que el derecho punitivo es una disciplina del orden jurídico que observa cinco especies, el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de indignidad política (impeachment), y por tanto son comunes y aplicables siempre a todas las modalidades específicas del derecho punible, las garantías señaladas en la Constitución y la legislación penal sustantiva y procesal que las desarrolle. (Sentencia, 1994)

Sin embargo, la Corte Constitucional, también ha sostenido posiciones divergentes entorno a la definición del concepto de derecho disciplinario, al señalar que: Un amplio sector de la doctrina, si bien admite la diferenciación entre la responsabilidad civil, penal y disciplinaria, encuentra que la sanción disciplinaria debe sujetarse a los principios y garantías propios del derecho penal.

Según esta interpretación, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho penal, y en su aplicación deben observarse las mismas garantías y los mismos principios que informan al derecho penal. A pesar de identificar el concepto de derecho disciplinario con el derecho penal, la Corte Constitucional, a su vez, en otros pronunciamientos, afirma que este tiene una doble naturaleza al decir que: en el derecho moderno se erige como un ramo específico de la legislación que, sin perder sus propias características ni tampoco su objeto singular, guarda relación en algunos aspectos con el

derecho penal, con el procedimiento penal y con el derecho administrativo. (Sentencia, 2000)

A pesar de estas posiciones, el Consejo de Estado pareciera tener una postura distinta al señalar que el derecho disciplinario es un derecho autónomo e independiente, que se rige por normas administrativas cuya interpretación, al tenor del artículo 1 de la Ley 13 de 1984, se hace con referencia al derecho administrativo, con preferencia a cualquier otro ordenamiento jurídico¹⁴ y en posterior pronunciamiento señaló que el derecho administrativo sancionatorio no necesita acudir al derecho penal, toda vez que posee una normatividad regulada por principios propios y autónomos, que responden a unas facultades y procedimientos diferentes a los del derecho penal¹⁵ aun cuando en esta última decisión pareciera confundir y entremezclar la naturaleza del derecho disciplinario y la facultad sancionatoria del Estado por infracciones a contravenciones estatales en el control y la intervención de este en la economía.

De otro lado, en cuanto a la interpretación y aplicación que se hace del principio de la culpabilidad en el derecho disciplinario, existen posiciones divergentes. Al respecto, la jurisprudencia constitucional identifica este principio como de estirpe penal, sin establecer de forma crítica en que medida este concepto puede extrapolarse al derecho disciplinario.

Así, encontramos que se ha señalado que los principios que rigen el derecho punitivo de los delitos, incluyendo el de la culpabilidad, deben, necesariamente, hacerse extensivos a las restantes disciplinas sancionatorias en las que no ha existido un desarrollo doctrinal adecuado sobre la materia. Que solo el derecho penal involucre intereses esenciales del individuo, es un postulado ampliamente rebatido, insuficiente hoy en día para justificar las diferencias en el tratamiento de las diversas clases de sanciones.

Respecto a la aceptación del *numerus apertus* por parte de la Corte Constitucional (Mejía Ossman & Quiñonez Ramos, 2004), existen críticas por

parte de un sector de la doctrina como Mejía Ossman y Quiñones Ramos quienes afirman que no comparten lo expuesto por la Corte Constitucional, por ser violatorio del principio de legalidad, el cual impide al operador disciplinario construir conductas expost, toda vez que la Carta Política condiciona la tipicidad de las faltas disciplinarias a que ellas estén conforme a leyes persistentes al acto que se le imputa, como de manera expresa lo anuncia el Inciso 2 del Artículo 29 de la Constitución y señalan que el operador disciplinario al tener autorización de la Corte Constitucional de que es la persona quien debe establecer cuales tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo; del bien tutelado o del significado de la prohibición, se convierte en un dispensador de justicia arbitrario por autorización expresa de la máximo ente constitucional.

Sobre el particular, resulta interesante ver como uno de los órganos encargos de aplicar el derecho disciplinario, como es el jefe del Ministerio Público, en su intervención en la demanda de inconstitucionalidad planteada contra el Artículo 14 de la Ley 200 de 1995, que señalaba el principio de culpabilidad, sostuvo similar argumento al expuesto por parte de la Corte Constitucional, al señalar que el Ministerio Público también aboga por la constitucionalidad de la preceptiva acusada, pues considera que al regular el principio de culpabilidad en materia disciplinaria desarrolla el debido proceso contemplado en el artículo 29 Fundamental. (...) *no es necesario que el legislador determine frente a cada conducta disciplinaria si ella es sancionable bien a título de dolo o culpa, pues se trata de un asunto que le compete determinar al funcionario competente en cada caso concreto.* (Sentencia, 2002)

Por otra parte, el Consejo de Estado, en relación a la aplicación del principio de culpabilidad en el derecho disciplinario ha señalado que el derecho disciplinario es un derecho autónomo e independiente, se rige por normas administrativas cuya interpretación se hace, con referencia al derecho administrativo, con preferencia a cualquier otro ordenamiento jurídico.

Vistas estas posiciones, se puede concluir que en cuanto al principio de culpabilidad, existe una confusión en cuanto a su naturaleza, al punto de señalarse por algunos, entre esos, Ramos Acevedo (Ramos Acevedo, 2003) que al admitirse la imputabilidad en forma indiscriminada tanto a los servidores públicos como a los particulares que desempeñen funciones publicas sería irrelevante que tanto la ausencia de intencionalidad como el error, por no ser precisa una conducta dolosa, sino simplemente irregular para castigar la inobservancia de las normas, lo que conferiría a la responsabilidad en esta rama del derecho administrativo una naturaleza cercana a la responsabilidad objetiva.

Así también lo ha insinuado Gómez Pavajeau interpretando al profesor Jaime Ossa Arbelaez, al señalar que este pregona la necesidad de mirar la culpabilidad en derecho administrativo sancionador a partir de la admisión de la *“existencia de matices morigerantes en determinados sectores”* (Gomez Pavajeau, 2004) respecto de la responsabilidad objetiva.

La discrepancia entre uno y otro orden deja clara otra diferencia entre el injusto penal y el injusto administrativo en lo relativo al principio de culpabilidad, toda vez que en materia administrativa la exigencia de culpa no debe ser leída como en el ámbito penal, donde las conductas dolosas reinan en la mayoría de los tipos penales. Así:

En el derecho penal, el ilícito doloso constituye la base por excelencia de las prohibiciones penales, mientras que el ilícito imprudente ocupa una posición subsidiaria respecto del primero. Existe dolo cuando existe voluntad para realizar el tipo antijurídico, por el contrario, en la imprudencia no concurre esa voluntad sino que la realización del hecho antijurídico deriva de la inobservancia del deber de cuidado personalmente exigible a su autor (Jalvo, 1999).

A diferencia de lo citado, en el derecho administrativo sancionador, la imprudencia es la protagonista, porque como lo han manifestado diferentes autores *“la actividad infractora, en la materia que nos ocupa, puede ser cometida intencionalmente o por negligencia, que se da cuando el sujeto activo*

de la infracción actúa sin la debida precaución", que consiste en no hacer lo necesario para cumplir con un deber, y esta omisión se caracteriza por la falta de voluntad de generar un resultado en concreto y la ausencia de diligencia para evitarlo; mientras que el dolo está olvidado y pasado a un papel secundario.

Sin embargo y pese a las diferencias que se derivan de la aplicación de los principios de uno a otro orden, por las características propias de ambos ámbitos, ello no impide que el concepto propio de culpabilidad no opere en el contexto administrativo, pues como lo dispone el artículo 29 de nuestra Constitución, la máxima de culpabilidad tiene plena vigencia en las actuaciones administrativas:

"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...) Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable".

De este modo, la culpabilidad se instituye como uno de los pilares sobre los que se debe fundamentar el ejercicio de la actividad sancionadora (Sentencia, 1996) Y asimismo, en un derecho fundamental garantizado por el Estado de derecho.

De manera para que nazca la responsabilidad administrativa es necesario que la infracción se haya realizado con dolo, o por lo menos con culpa o imprudencia, pues el principio de culpabilidad es una pieza básica del ordenamiento punitivo.

La Corte, refiriéndose al derecho disciplinario, exige la culpa para que opere el aparato sancionador de la Administración: *"La jurisprudencia especializada reconoce que la regla general sancionatoria es el castigo de la culpa"* (Sentencia, 2005)

Es así como en definitiva, la culpa se instituye como una condición para que pueda imponerse una sanción y junto a otras exigencias, como son: "la tipificación legal preexistente al acto que se imputa, (...) la manifestación clara

de la antijuricidad del hecho y de la imputabilidad de la conducta" (Sentencia, 2005)

La Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones, en relación con el ejercicio del ius puniendi del Estado, la demanda de la culpabilidad como elemento necesario que debe concurrir para la imposición de una sanción. La exigencia que la conducta sea culposa como presupuesto para la imposición de una sanción se debe a consideraciones de dignidad humana y de culpabilidad, contempladas como ya se ha dicho en la Constitución Política en sus artículos 1º y 29, así:

"Está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora". Ello, sumado a la tradición que existe, desde la época de la Corte Suprema de Justicia, 1982, de extender los principios del derecho penal al campo administrativo, hace que la concurrencia de culpa se erija como una condición sin la que no es posible predicar responsabilidad, pues toda idea de un proceso sancionador sin culpa resulta "desproporcionado y violatorio de los principios de equidad y justicia tributarios la consagración de una responsabilidad sin culpa en este campo" (Sentencia, 1996)

De tal suerte que la Corte insiste más en la demanda de la culpa como elemento necesario para la imposición de una sanción cuando sostiene que este requisito debe aplicarse ineludiblemente, máxime si de lo que se trata es de una decisión que atenta contra los intereses de los administrados.

Es así como la aceptación de la culpa objetiva por parte de la Corte, si bien tiene ocurrencia en la actividad del ius puniendi del Estado, opera solamente de forma excepcional, consecuencia ello de los derechos de libertad y dignidad humana.

Finalmente en lo que respecta a la jurisprudencia, la Corte en el año 2002 realizó un estudio más profundo sobre el principio de culpabilidad, que no sólo corrobora su posición en relación con la excepcionalidad de la responsabilidad objetiva sino que da un paso adelante, y entrega los requisitos que deben concurrir para que dicha responsabilidad tenga lugar cuando (i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama 'rescisorias', es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de

derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) tengan un carácter meramente monetario; y (iii) sean de menor entidad en términos absolutos.

En los supuestos en que la actividad sancionadora de la Administración se ejerza en la órbita disciplinaria (Sentencia, 2005) la Corte ha hecho algunas precisiones sobre el particular. En primer lugar, el intérprete constitucional ha estudiado si en este campo del derecho administrativo sancionador tiene lugar la aplicación del principio de culpabilidad (Sentencia, 2002), por el contrario, esta máxima debe leerse de otra forma dada a los intereses en juego y los deberes que se imponen al administrado. En este sentido, la Corte ha sido enfática en demandar el cumplimiento del principio de culpabilidad en el campo del derecho disciplinario.

El órgano constitucional ha sostenido que la conducta infractora debe ser culpable para que se pueda imponer una sanción y sobre el particular ha señalado:

Obsérvese que se considera culpa gravísima en primer término la ignorancia supina, que define el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española como "la que procede de negligencia en aprender o inquirir lo que puede y debe saberse". Es decir que se considera como culpa gravísima la negligencia del servidor que pese a tener el deber de instruirse a efectos de desempeñara la labor encomendada decide no hacerlo. Otro tanto puede decirse de la definición de culpa grave, en la que se incurre por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones, conducta que no es la que corresponde esperar de una persona que ejerce funciones públicas, a quien, por lo demás, se le exige un particular nivel de responsabilidad. (Sentencia, 2002)

Con lo que la imposición de la sanción disciplinaria será procedente solamente si el infractor ha actuado dolosa o culposamente. En definitiva, para exigir la responsabilidad del administrado, éste debió actuar con culpa o dolo, y al infractor se le debe sancionar solamente luego de cumplir las exigencias del debido proceso.

En todo caso y teniendo en cuenta que *"En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa"*, que tanto el dolo como a culpa son

elementos constitutivos de la acción, por ser sus elementos subjetivos estructurales, se establece que es la propia filosofía de la falta la que determina si la acción puede ser cometida a título de dolo o de culpa o, lo que es lo mismo, que la estructura de la conducta sancionada defina las modalidades de la acción que son admisibles, pero solo el intérprete, en este caso, e operador disciplinario, será el encargado de determinar qué tipos disciplinarios permiten la modalidad culposa, partiendo *"del sentido general de la prohibición y del valor que busca ser protegido, deducir qué tipos disciplinarios permiten ser vulnerados con cualquiera de los factores generadores de la culpa"* (Sentencia, 2002)

Finalmente se concluye que el principio de culpabilidad se yergue en pilar sobre el que descansa la actividad sancionadora de la Administración. De este modo, la actuación u omisión del infractor debe ser, en principio, culpable, toda vez que dicho principio tiene plena procedencia tanto en las relaciones de generales de sujeción como en las sanciones que se imponen dentro de las relaciones de especiales de sujeción.

CONCLUSIÓN

Si bien la culpabilidad ha agotado su papel de fundamento determinante de la punibilidad, tal como éste se configuró en sus inicios en el Derecho Penal retributivo, sigue manteniendo una función de delimitación, en el sentido de que es inadmisibles sanción alguna sin culpabilidad.

Así pues, la necesidad de la sanción surge exclusivamente de consideraciones preventivas, toda vez que si la prevención cumpliera integralmente con su finalidad, las conductas a sancionar no serían tantas, ahora bien, junto con estas consideraciones debe mantenerse a la culpabilidad como base complementaria de la legitimación. Así, la finalidad preventiva habrá de fundamentar la necesidad de pena y el principio de culpabilidad limitará su admisibilidad.

Luego del desarrollo realizado en el presente trabajo es posible deducir que la culpabilidad constituye un principio estructural básico del Derecho sancionatorio, de modo tal que cualquier pena que se imponga sin la comprobación de una previa infracción del deber de obligación en que consiste la norma subjetiva de determinación, o que supere la medida de esta infracción, supondrá un retroceso de la dignidad de la persona y un avance hacia un ilimitado poder punitivo del Estado.

Como conclusión, se puede afirmar que la esencia de la culpabilidad reside en la responsabilidad del autor frente a la comisión del hecho objeto de investigación. Así las cosas, el principio de culpabilidad tiene la consideración de pensamiento rector de la Justicia sancionadora, la cual sólo

puede justificarse como retribución adecuada a la medida de la culpabilidad del autor.

En este sentido, la culpabilidad del autor es determinante no sólo a la hora de justificar la imposición de una sanción, sino también en el momento de determinar su magnitud. En este contexto, la culpabilidad integra todas las circunstancias de las que ha de responder el autor y que deben ser tenidas en cuenta para la medición de la sanción a imponer, proceso en el que cumple una función indispensable el principio de proporcionalidad entre la infracción cometida y la sanción a aplicar; debiendo ponderar las circunstancias particulares de cada caso con el fin de no desbordar las facultades conferidas.

Desde este punto de vista, el principio de culpabilidad sirve de base a la política disciplinar, porque las sanciones que no se sienten como justificadas no tienen efectos positivos ni para el sancionado ni para la comunidad que es la receptora de la ley disciplinaria.

En este orden de ideas, es posible afirmar que el principio de culpabilidad cumple una de sus funciones como criterio regulador de la sanción, de modo tal que *“la pena no debe rebasar el marco fijado por la culpabilidad de la respectiva conducta”*.

Es así como se puede concluir que las funciones del principio de culpabilidad en el Derecho Sancionatorio, se fijan como principio de limitación de la sanción, el dogma de la culpabilidad no sólo es, en la actualidad, adecuado a los tiempos, sino que resulta incluso irrenunciable ya que sólo la culpabilidad puede imponer a las exigencias de prevención los límites reclamados por la idea del estado de derecho y por la dignidad humana, constitucionalmente protegida.

La dignidad de la persona requiere que las personas sean un fin en sí mismas y que no sean utilizadas como medios para obtener otros fines. El libre

desarrollo de la personalidad presupone que la actuación punitiva y sancionadora del Estado sea previsible y ajustada a límites que no conviertan la libertad en excepción, y que la libertad sea protegida dentro del marco de la Constitución.

Se concluye finalmente afirmando que por doquier ha ejercido el principio de culpabilidad una influencia benéfica y hoy en día, en lo esencial, indiscutida, lo que jamás habría podido ser aportado mediante un análisis global de la resolución del conflicto por otros sistemas.

Es por ello que resulta necesario e imprescindible en un Estado de Derecho ceñirnos al principio de culpabilidad, asegurando que las sanciones sean proporcionales a la gravedad de la culpabilidad del autor, evitando de esta manera la instrumentalización del sujeto, haciendo del respeto a la dignidad humana un baluarte irrenunciable.

BIBLOGRAFIA

Constitución Política de Colombia

Código Disciplinario Único

Gómez Pavajeau, C. (2004) *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia. Página 127.

Jalvo, M. (2006) *El Régimen disciplinario de los funcionarios públicos: fundamentos y regulación sustantiva*. Madrid: Lex Nova. Página 22

Mejía Ossman, J. y Quiñones Ramos, S. (2004) *Procedimiento Disciplinario*. Bogotá: Editorial Doctrina y Ley. Página 38.

Merlano Sierra, J. (2011) *La identidad sustancial entre el delito y la infracción administrativa*. Bogotá: Universidad del Norte

Ramos Acevedo, J. (2003) *Derecho Administrativo Disciplinario*. Bogotá: Editorial Leyer. Página 36.

Rodríguez Rodríguez, G. (1985) *Derecho Administrativo Disciplinario*. Bogotá: Editorial Librería del Profesional. Páginas 11 y 12.

Roxin C; Ziffer, P; y Pastor, D.R (1993) *Fin y Justificación de la Pena y las Medidas de Seguridad - Determinación Judicial de la Pena*. Hamburgo: Del Puerto Editores.

Corte Constitucional, Sentencia C- 226 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Fecha. 23 de mayo de 1996.

Corte Constitucional, Sentencia C- 720 de 2006. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas. Fecha. 23 de agosto de 2006.

Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 1996. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Fecha 05 de diciembre de 1996.

Corte Constitucional, Sentencia C- 616 de 2002. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza. Fecha 06 de agosto de 2002.

Corte Constitucional, Sentencia C- 818 de 2005. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Fecha 09 de agosto de 2005.

Corte Constitucional, Sentencia C-310 de 1997. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Fecha 25 de junio de 1997.

Corte Constitucional, Sentencia C- 948 de 2002. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Fecha 06 de noviembre de 2002

Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1994. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell. Fecha 28 de abril de 1994

Corte Constitucional, Sentencia C-725 de 2000. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Fecha 21 de junio de 2000

Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2002. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Fecha 05 de marzo de 2002

Corte Constitucional, Sentencia T-1093/04. Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinoza. Fecha 04 de noviembre de 2004