

Segunda parte

Discursos de los académicos en sesiones solemnies: miembros honorarios, ascenso a miembros de número e ingreso como miembros correspondientes



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia
julio-diciembre, 2025

LA GRADUACIÓN DE LA CULPA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DESAFÍO EN EL DERECHO SANCIONADOR LOS EJEMPLOS DEL DERECHO DISCIPLINARIO Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL*

Gustavo Quintero Navas**
Académico correspondiente

Resumen: El texto examina, desde la dogmática y la jurisprudencia, cómo el derecho sancionatorio colombiano gradúa la culpa. Parte del fundamento constitucional del principio de culpabilidad y describe la recepción de categorías civil y penal en dos ámbitos: i) disciplinario, Ley 1952 de 2019; ii) responsabilidad fiscal, Ley 610 de 2000. Analiza presunciones de culpa grave, regímenes de solidaridad y criterios técnicos para individualizar el reproche, confrontándolos con la jurisprudencia constitucional y los parámetros fijados por el Consejo de Estado. Estudia la motivación del elemento subjetivo en casos concretos y su impacto en la seguridad jurídica. Concluye introduciendo la doctrina francesa de la falta personal y de servicio como marco comparado para delimitar responsabilidades administrativas.

Palabras clave: Derecho disciplinario; Responsabilidad fiscal; Principio de culpabilidad; Presunción de culpa; Graduación de la culpa; Culpa personal; Culpa del servicio; Seguridad Jurídica.

* Trabajo presentado para su ingreso como Académico correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, en sesión del 19 de junio de 2025.

** Doctor y D.E.A. en Derecho Público de la Universidad de Nantes, Francia. Especialista en Derecho administrativo, Universidad Externado de Colombia. Abogado, Universidad Santo Tomás de Bogotá. Profesor asociado, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. Conferencista y profesor en universidades colombianas y extranjeras. Autor de publicaciones en Derecho administrativo y sancionador. Conjuez del Consejo de Estado. Árbitro y amigable componedor. Abogado consultor y litigante. Socio fundador de la firma Quintero Navas Abogados. Contacto: gustavoquintero@qnabogados.com

GRADATION OF FAULT IN ADMINISTRATIVE LAW AS A CHALLENGE FOR SANCTIONING LAW

THE EXAMPLES OF DISCIPLINARY LAW AND FISCAL LIABILITY

Abstract: The text examines, from both dogmatic and jurisprudential perspectives, how Colombian sanctioning law grades the fault. It begins with the constitutional foundations of the culpability principle and outlines the reception of civil- and criminal-law categories in two fields: (i) disciplinary law (Law 1952 of 2019) and (ii) fiscal liability (Law 610 of 2000). It analyzes legal presumptions of gross fault, solidarity regimes, and the technical criteria used to individualize blame, contrasting them with Constitutional Court case law and the parameters set by the Council of State. The study explores how the subjective element is reasoned in specific cases and its impact on legal certainty. It concludes by introducing the French doctrine of personal fault versus service fault as a comparative framework for more precisely delineating administrative responsibility.

Keywords: Disciplinary law; Fiscal liability; Principle of culpability; Presumption of fault; Gradation of fault; Personal fault; Service fault; Legal certainty.

Introducción

La graduación de la culpa en el derecho sancionatorio ha sido objeto de reflexiones sostenidas y no exentas de controversia debido a la complejidad que entraña su delimitación conceptual, su articulación normativa y su implementación en la práctica institucional. A pesar de que el principio de culpabilidad ha sido reconocido legalmente en regímenes como el disciplinario y el de responsabilidad fiscal, persisten algunas dificultades en torno a su configuración teórica, su delimitación normativa y su aplicación por parte de las autoridades competentes. Estas dificultades no solo podrían comprometer la coherencia interna del sistema, sino también tendrían el potencial de generar efectos relevantes sobre las garantías del debido proceso y el estándar de protección aplicable a los sujetos pasivos del poder sancionatorio.

En el ámbito disciplinario, la Ley 1952 de 2019¹ exige la existencia de culpabilidad como condición para imponer sanciones, y establece una clasificación normativa que distingue entre culpa gravísima, culpa grave y culpa leve², con implicaciones directas sobre la existencia de la conducta

¹ Colombia. Ley 1952 de 28 de enero de 2019, “Por la cual se expide el Código General Disciplinario”, *Diario Oficial 51.030*, art. 10.

² Ley 1952 de 2019, art. 29.

reprochable, la calificación de la falta y la proporcionalidad de la sanción. Sin embargo, el análisis de la práctica disciplinaria sugiere que, en algunos casos, la determinación del grado de culpa podría no estar siendo objeto de una motivación suficientemente detallada o técnicamente sustentada. En el caso del juicio de responsabilidad fiscal, se advierten tensiones adicionales derivadas de la introducción de presunciones legales de culpa grave y del régimen de solidaridad, que podrían incidir sobre el alcance real del principio de culpabilidad consagrado en el artículo 90³ de la Constitución Política.

Tanto el derecho disciplinario como el de la responsabilidad fiscal han adoptado elementos dogmáticos provenientes del derecho penal y del derecho civil⁴, especialmente en lo que respecta a la culpabilidad como presupuesto para el juicio subjetivo de reproche.⁵ A pesar de que ambos regímenes se reconocen como autónomos y persiguen finalidades distintas –la protección de la función pública en el caso disciplinario y la defensa del patrimonio público en el ámbito de la responsabilidad fiscal–, han recibido, por remisión expresa o por construcción jurisprudencial, categorías externas como la clasificación de la culpa en sus diferentes grados.

³ Colombia, Constitución Política de 1991, art. 90.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 10 mayo de 2006), § 3.1.: “Estos principios comunes a todos los procedimientos que evidencian el *ius puniendi* del Estado -legalidad, tipicidad, prescripción, culpabilidad, proporcionalidad, *non bis in idem*-, resultan aplicables a los diferentes regímenes sancionatorios establecidos -penal, disciplinario, fiscal, civil, administrativo no disciplinario-, o que se establezcan por el legislador para proteger los diferentes bienes jurídicos ligados al cumplimiento de los fines del Estado y el ejercicio de las funciones públicas.”

Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 22 enero de 2003, § 4.2. La Corte Constitucional se refirió a la: “... unidad funcional del fenómeno sancionador, según el cual toda infracción consiste en una trasgresión al ordenamiento jurídico y atenta contra el bien común, por tanto, los principios del derecho penal no son exclusivos para sus propias materias, sino que también son aplicables en el ámbito del derecho administrativo sancionador.”

⁵ Se hace énfasis en el elemento de la culpabilidad, debido a que tanto en el régimen de la responsabilidad fiscal, como en el ámbito del derecho disciplinario, se proscribe todo tipo de responsabilidad objetiva. En el régimen disciplinario, esta proscripción se encuentra legalmente establecida en el artículo 10º de la Ley 1952 de 2019 (Código Único Disciplinario). En el régimen de la responsabilidad fiscal, aunque no se encuentra legalmente proscrita la responsabilidad objetiva, la jurisprudencia ha establecido esta proscripción, resaltando el carácter subjetivo de la responsabilidad fiscal. En este sentido, con la Sentencia C-382 de 16 abril de 2008, § 4.2, la Corte estableció: “La responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, pues para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa. Al respecto, ha dicho la Corte que en materia de responsabilidad fiscal está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y, por tanto, la misma debe individualizarse y valorarse a partir de la conducta del agente”.

En el caso del derecho disciplinario, esta recepción ha provenido fundamentalmente del derecho penal⁶, mientras que en el régimen de responsabilidad fiscal predomina la influencia civilista, en especial a partir del artículo 63⁷ del Código Civil.⁸ Esta traslación dogmática ha sido reconocida por la jurisprudencia bajo la fórmula del *mutatis mutandis*⁹, aunque no exenta de matices ni de tensiones interpretativas.

Con base en lo anterior, el objetivo de este texto es analizar cómo se configura y gradúa la culpa (como elemento de la culpabilidad) en los ámbitos disciplinario y fiscal, atendiendo a las particularidades normativas y teleológicas de los operadores jurídicos que las aplican. A partir de ello, se propone contrastar estas prácticas con los estándares establecidos por el Consejo de Estado, particularmente en la acción de repetición, donde encontramos análisis muy ricos de este tema.

Así, este escrito se estructura en cinco apartados. El primero, expone los fundamentos constitucionales que anclan el principio de culpabilidad en el poder sancionatorio del Estado y evidencian su proyección sobre los

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-213 de 21 marzo 2007, § 6.3.: "...la naturaleza esencialmente sancionatoria de ambos derechos hace que las garantías del derecho más general (el penal) sean aplicables también a ese otro derecho, más especializado pero igualmente sancionatorio, que es el derecho disciplinario."

⁷ Colombia, Código Civil, art. 63, mod. por Ley 153 de 1887.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-431de 21 septiembre de 2015), § 5.4. La Corte Constitucional al referirse a la conducta dolosa o culposa en la responsabilidad fiscal, señaló: "Como quiera que la Ley 610 de 2000 no se ocupó de definir estas modalidades de conducta, por regla general se acude a los principios previstos en el derecho civil."

⁹ Los presupuestos dogmáticos que configuran la culpa en el derecho disciplinario y en el régimen de responsabilidad fiscal han sido tradicionalmente tomados de otros regímenes jurídicos, en particular del derecho penal y del derecho civil. Esta recepción normativa y conceptual ha sido reconocida tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, en especial a través de la noción de aplicación *mutatis mutandis*, utilizada por la Corte Constitucional para referirse al traslado de los componentes del núcleo del derecho al debido proceso, contemplados en el artículo 29 constitucional, a otros ámbitos sancionatorios del ordenamiento jurídico.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-419 de 17 junio de 1992. Por primera vez. en Sentencia T-419 de 1992, la Corte Constitucional utilizó la expresión *mutatis mutandis*, para justificar la extrapolación de los elementos del artículo 29 constitucional a otros ámbitos diferentes al penal. En palabras textuales de la Corte Constitucional: "Los principios que antes se han expuesto sobre el debido proceso y que están contenidos en los textos constitucionales antes transcritos, también tienen plena operación *mutis mutandi*, en las demás ramas del derecho [...] y a la actividad administrativa que comprende tanto la actuación gubernativa como la contencioso administrativa".

ámbitos disciplinario y de responsabilidad fiscal. El segundo, reconstruye la génesis y el traslado al derecho sancionatorio de la tipología civil de la culpa (levísima, leve, grave) y delimita su sentido dogmático. El tercero, examina la operatividad de esa tipología en el régimen disciplinario regulado por la Ley 1952 de 2019, destacando las exigencias probatorias y de motivación que condicionan la proporcionalidad de la sanción. El cuarto, analiza la responsabilidad fiscal configurada por la Ley 610 de 2000 y los artículos 118-119 de la Ley 1474 de 2011¹⁰, con especial atención a las presunciones de culpa grave y al régimen de solidaridad, así como a su incidencia en la individualización del reproche. Por último, el quinto, confronta estos desarrollos con los parámetros fijados por el Consejo de Estado en la acción de repetición, identifica convergencias y disonancias jurisprudenciales, y formula recomendaciones (apoyadas en la distinción francesa entre falta personal y falta de servicio) orientadas a reforzar la coherencia, la motivación y la legitimidad de la graduación de la culpa en el derecho administrativo sancionador.

Fundamentos constitucionales de la culpabilidad en el Derecho sancionador

Este punto desarrolla los fundamentos constitucionales que sustentan la inclusión del principio de culpabilidad dentro del ámbito del derecho sancionatorio. En un primer momento, se analizan las disposiciones constitucionales que estructuran este principio, en particular los artículos 6°, 29 y 90 de la Constitución Política¹¹, destacando la proscripción de la responsabilidad objetiva. Posteriormente, se examina la manera en que estas disposiciones constitucionales han sido interpretadas por la jurisprudencia para fundamentar la exigencia de elementos subjetivos (dolo o culpa) en los procesos sancionatorios.

Como premisa conceptual, este texto parte de la inclusión tanto del derecho disciplinario como de la responsabilidad fiscal dentro del género

¹⁰ Colombia, Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” *Diario Oficial* 48.128, 12 de julio de 2011, arts. 118, 119.

¹¹ Colombia, Constitución Política de 1991, arts. 6, 29 y 90.

del derecho sancionatorio. La naturaleza sancionatoria del primero ha sido pacíficamente reconocida por la jurisprudencia y la doctrina.¹²

En cuanto al régimen de responsabilidad fiscal, si bien la jurisprudencia ha sostenido de forma reiterada que su finalidad es eminentemente resarcitoria¹³, se adopta aquí una postura diferente. Esta tesis resulta a nuestro juicio insuficiente para reflejar con precisión los efectos jurídicos concretos que se derivan de la declaratoria de responsabilidad fiscal. En efecto, el proceso no se agota en la imposición de una obligación de resarcimiento del daño patrimonial causado al Estado, sino que conlleva consecuencias jurídicas adicionales de naturaleza restrictiva, entre ellas la inhabilidad sobreviniente para ejercer funciones públicas. Esto implica funcionalmente que a partir de una declaración de responsabilidad fiscal, se impone un pago patrimonial que recae sobre el funcionario o particular en ejercicio de la función pública, que, a su vez, activa una sanción que restringe su capacidad para desempeñar cargos públicos, afectando directamente su posibilidad de reparar el daño causado.

La concurrencia de estos efectos, tanto patrimoniales como personales, permite sostener que la responsabilidad fiscal se inscribe materialmente en el ámbito del *ius puniendi* estatal. Si bien esta afirmación podría desarrollarse con mayor profundidad en otro contexto, se introduce aquí como marco conceptual para avanzar en el análisis específico de la graduación de la culpa en los regímenes disciplinario y de responsabilidad fiscal. En todo caso, incluso prescindiendo del debate sobre su naturaleza, la responsabilidad fiscal incorpora un componente subjetivo cuya valoración resulta central

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-8185 de agosto 2005, § 3.5. En la Sentencia C-818 de 2005, la Corte Constitucional señaló: “Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del *ius puniendi*, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador”.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-131 de 4 febrero 2003, § 6.1. En la Sentencia C-131 de 2003, la Corte estableció: “La Corte Constitucional ha reiterado el criterio según el cual la responsabilidad fiscal “no tiene un carácter sancionatorio ni penal”. al respecto ha sostenido la corte que “la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos”.

para el análisis de la graduación de la culpa en clave comparativa con otros regímenes sancionatorios. Aclarado lo anterior, se procederá a desarrollar el contenido del presente apartado.

Desde una perspectiva constitucional, el principio de culpabilidad se erige como un límite estructural del poder sancionador del Estado y como una garantía indispensable en todo proceso sancionatorio.¹⁴ En el ámbito del derecho sancionatorio, este principio encuentra respaldo en una interpretación sistemática de los artículos 6°, 29 y 90 de la Constitución Política¹⁵, que permiten delimitar tanto la prohibición de la responsabilidad objetiva como los elementos subjetivos exigibles para atribuir responsabilidad.

El artículo 29 constitucional que consagra el derecho al debido proceso ha sido interpretado por la Corte Constitucional como el fundamento explícito de la regla general que establece la proscripción de toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionatoria.¹⁶ Conforme a esta

¹⁴ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 5 diciembre 1996. La Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que el principio de culpabilidad limita el *ius puniendi* del Estado, al proscribir la responsabilidad objetiva en el derecho sancionatorio, lo que impone al operador judicial la obligación de analizar la conducta del agente. En palabras de la Corte Constitucional: "... en un Estado social de derecho, fundado en la dignidad humana (CP art. 1), no es admisible la responsabilidad objetiva en el campo sancionatorio. Además, el artículo 29 establece con claridad un derecho sancionador de acto y basado en la culpabilidad de la persona, pues dice que nadie puede ser juzgado "sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa" y que toda persona se presume inocente "mientras no se le haya declarado judicialmente culpable".

Corte Constitucional, Sentencia SU-474 de 24 septiembre de 2020), § 7.2. En línea con el precedente anterior, la Corte Constitucional en Sentencia SU-474 de 2020 estableció: "... nuestra Constitución asume normativamente el principio de culpabilidad en todos los procesos sancionatorios, el cual posee una triple significancia, a saber, i) que los ciudadanos sólo responden por los actos (y omisiones) que exteriorizan mediante una voluntad claramente signada en hechos verificables exteriormente; ii) que la determinación de la responsabilidad *ius punitiva* de un ciudadano, es un asunto que sólo a él concierne y, que en esa medida, es personal e intransferible, y iii) que es necesaria la conexión voluntaria entre el acto (u omisión) y el resultado producido, signada esa voluntad en el dolo o la imprudencia con que haya materializado el ciudadano su actuar (u omitir). De suerte que ha de estimarse contrario a ese principio, la mera adscripción de responsabilidad por los nudos resultados que no puedan conectarse con dolo o imprudencia -responsabilidad objetiva-."

¹⁵ Constitución Política, arts. 6, 29 y 90.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-597 de 29 noviembre 1996, § 5.6. En Sentencia C-597 de 1996, la Corte Constitucional señaló: "... en Colombia, conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta (CP arts. 1° y 29), está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora".

disposición, el principio de culpabilidad impone exigencias que superan la mera adecuación típica de la conducta y obligan a valorar: la voluntad del infractor, su capacidad de comprensión, y el nexo causal entre su conducta y el resultado dañoso o antijurídico causado por la misma.¹⁷ Además, este principio ha sido entendido como una expresión del principio de dignidad humana consagrado en el artículo 1º constitucional. En palabras de la Corte Constitucional: "...el contenido subjetivo de la imputación es una consecuencia necesaria de la dignidad del ser humano".¹⁸

El contenido del principio de culpabilidad, según la jurisprudencia constitucional, incluye la exigencia de actos u omisiones exteriorizados mediante una voluntad verificable, la determinación personal e intransferible de la responsabilidad y la necesidad de una conexión volitiva entre conducta y resultado.¹⁹ Desde esta perspectiva, el principio actúa como barrera frente a eventuales excesos del *ius puniendi*, en tanto exige una relación subjetiva entre el autor y el hecho, excluyendo sanciones fundadas exclusivamente en resultados objetivos.

Por su parte, el artículo 90 constitucional complementa este estándar, al exigir como presupuesto de procedencia de la acción de repetición contra el agente estatal la acreditación de dolo o culpa grave.²⁰ Este parámetro subjetivo ha sido interpretado como una expresión normativa de un umbral

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-014 de 26 de enero 2023, § 4.4. Al respecto, en Sentencia C-014 de 2023, estableció que según el principio de culpabilidad: "... sólo puede sancionarse penalmente a quien haya actuado culpablemente", esto es, a quien haya tenido la "capacidad de comprender la ilicitud de su comportamiento y de orientar su comportamiento conforme a esa comprensión".

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 28 febrero 2006.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-164 de 2 junio 2022, § 5.2. En Sentencia C-164 de 2022, la Corte Constitucional afirmó que el principio de culpabilidad es: "El principio según el cual no hay acción sin voluntad, que exige la configuración del elemento subjetivo del delito. De acuerdo con el mismo, ningún hecho o comportamiento humano es valorado como acción, sino es el fruto de una decisión; por tanto, no puede ser castigado si no es intencional, esto es, realizado con conciencia y voluntad por una persona capaz de comprender y de querer".

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-311 de 23 abr 2003, § 3.1. El requisito de acreditar el dolo o la culpa grave en la conducta del agente contra el que se pretende repetir, se encuentra establecido en los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001.

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia 31 julio 2020, Rad. 68001-23-31-000-2005-01453-01 (55253), § 3. No obstante, el Consejo de Estado, en Sentencia del 31 de julio de 2020, resaltó la conexión que tienen estas disposiciones legales con el artículo 90 de la Constitución, en los siguientes términos:

mínimo de reprochabilidad subjetiva exigible al servidor público en ejercicio de sus funciones.²¹ Desde esta óptica, la exigencia de dolo o culpa grave proyecta un parámetro de responsabilidad que limita la imposición de consecuencias jurídicas adversas en ausencia de un grado suficiente imputación subjetiva.

Finalmente, el artículo 6º de la Constitución introduce una diferenciación relevante en cuanto a los presupuestos de responsabilidad entre particulares y servidores públicos. Mientras los primeros solo responden por infringir la Constitución y la ley, los segundos también lo hacen por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En la Sentencia C-988 de 2006 se precisó que los servidores públicos “no pueden hacer sino aquello que les está permitido por la Ley y que serán responsables por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.²²

A partir de esta cláusula, la jurisprudencia ha inferido la existencia de un deber funcional específico para los servidores públicos; el incumplimiento de este deber funcional, puede acarrear consecuencias sancionatorias.²³ A

“Como una manifestación del principio de la responsabilidad estatal, el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política señala que “en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-988 de 5 diciembre 2006, § 4.3. Al respecto, en la Sentencia C-311 de 2003, la Corte Constitucional equiparó la graduación de la culpa en la acción de repetición y en el régimen de responsabilidad fiscal, excluyendo la posibilidad de imponer sanciones por culpa leve en este último, en los siguientes términos: “... la responsabilidad fiscal de los servidores públicos no puede ser imputable a título de culpa leve, porque ello resulta ser un régimen mucho más estricto que el configurado por el Constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición. Al respecto se dijo: ‘6.5. Y es precisamente en ese punto en donde resalta la contrariedad de las expresiones acusadas con el Texto Superior, toda vez que ellas establecen un régimen para la responsabilidad fiscal mucho más estricto que el configurado por el constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición (C.P. art. 90-2), pues en tanto que esta última remite al dolo o a la culpa grave del actor, en aquella el legislador desborda ese ámbito de responsabilidad y remite a la culpa leve’.”

²² Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-988 de 22 noviembre 2006, MP Álvaro Tafur Galvis.

²³ Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 12 mayo 2014, Rad. 11001-03-25-000-2011-00268-00 (0947-11), CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. El Consejo de Estado, en la Sentencia del 12 de mayo de 2014, señaló: “Las conductas que pertenecen al ámbito del derecho disciplinario, en general, son aquellas que comportan quebrantamiento del deber funcional por parte del servidor público. En cuanto al contenido del deber funcional, la jurisprudencia ha señalado que se encuentra integrado por (i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo,

pesar de que el texto constitucional no establece una taxonomía de grados de culpa, sí ofrece los elementos suficientes para edificar un estándar de conducta exigible y para delimitar, sobre una base normativa, la atribución de responsabilidad subjetiva.

En conclusión, aunque el texto constitucional no codifica expresamente grados de culpa, sí establece una arquitectura normativa robusta (especialmente a través de los artículos 6°, 29 y 90), que permite exigir responsabilidad subjetiva a partir de parámetros jurídicos definidos como la necesidad de dolo o culpa y el respeto por el principio de dignidad humana. Este marco no solo proscribe la responsabilidad objetiva en el ámbito sancionatorio, también exige un juicio individualizado que valore la voluntad, el conocimiento y el contexto funcional del sujeto investigado. A partir de esta base constitucional, se hace necesario examinar cómo se ha estructurado la tipología de la graduación de la culpa, y de qué manera esta codificación (principalmente de origen civil) ha influido en la determinación del reproche subjetivo dentro de los diferentes regímenes sancionatorios.

La tipología de la graduación de la culpa: evolución y codificación

El derecho sancionatorio colombiano (en sus vertientes disciplinaria y de responsabilidad fiscal) incorporó la tipología de la culpa prevista en el Código Civil²⁴, desplazando el punto de referencia histórico que situaba al derecho penal como centro del *ius puniendi*.²⁵ Mientras la legislación penal únicamente exige dolo o culpa sin gradaciones, estos dos regímenes sancionatorios calibran la intensidad del descuido del servidor público mediante las categorías civilistas para determinar la procedencia y la magnitud del reproche.²⁶

(ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; (iii) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones”.

²⁴ Colombia, Código Civil, Ley 57 de 30 abril 1887.

²⁵ Carlos Arturo GÓMEZ PAVAJEAU, “Dogmática de la estructura de la responsabilidad disciplinaria”, en *Dogmática del Derecho Disciplinario*, 5.ª ed. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011), 423.

²⁶ Juan Ignacio GAMBOA URIBE, “Elemento subjetivo: la culpa y el dolo en la responsabilidad civil”, en *Derecho de las obligaciones* (Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 2017), 102.

El núcleo de esa importación está en los artículos 63²⁷ y 1604 del Código Civil.²⁸ El primero gradúa la culpa en tres niveles: grave, leve y levísima; el segundo vincula cada grado de culpa a la responsabilidad del deudor, según el interés comprometido en la relación obligacional.²⁹ Ambos preceptos gravitan alrededor de estándares. El artículo 63 utiliza el estándar del “buen padre de familia”, definido doctrinalmente como “el error de conducta que no habría cometido un *pater familias* colocado en las mismas circunstancias externas que el autor del hecho lesivo”.³⁰ Este patrón, imbuido de una ética doméstica de raíz judeocristiana, exige más que una obediencia normativa: impone una vigilancia afectiva orientada a impedir la consumación de un daño que el *bonus pater familiae* presume vital evitar. La doctrina y el artículo 63 también utiliza el estándar del “buen hombre de negocios”, que es “aquel que cumple sus funciones con todo el cuidado que un hombre diligente y probo utiliza en la administración de sus negocios”.³¹

El presente texto propone dos modelos de conducta, ubicados en los extremos de la escala de la graduación de la culpa civil, para ilustrar el espectro de diligencia exigible. De un lado, la culpa levísima recae sobre sujetos con deberes profesionales reforzados, (v. gr., los abogados) en virtud de estos deberes profesionales, se demanda un nivel de diligencia adicional, un nivel de diligencia extremo. Del otro lado, la culpa gravísima, equivalente al dolo, la podríamos equiparar para efectos de un mejor

²⁷ Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 20 febrero 2020, Rad. 11001-03-26-000-2017-00052-00 (59153), CP María Adriana Marín. En reiterada jurisprudencia, el Consejo de Estado ha definido la culpa a partir del artículo 63º del Código Civil. Por ejemplo, en Sentencia del 20 de febrero de 2020, señaló: “La Sala, a partir de lo previsto por el artículo 63 del Código Civil, la doctrina y la jurisprudencia tienen determinado que la “culpa” es la conducta reprochable de quien generó un daño antijurídico, no querido por él, pero que se desencadena por omisión voluntaria del deber objetivo de cuidado, al no prever los efectos nocivos de su acto o, cuando habiéndolos previsto, confió imprudentemente en poder evitarlos”.

²⁸ Colombia, Código Civil, Ley 57 de 30 abril de 1887), arts. 63 y 1604.

²⁹ GAMBOA URIBE, “Elemento subjetivo: la culpa...”, 109-111.

³⁰ GAMBOA URIBE, “Elemento subjetivo: la culpa...”, 98.

³¹ F. R. de SOUZA OLIVEIRA, “Responsabilidade civil dos administradores de associações e fundações”, en *Terceiro setor: temas polémicos*, 2, editado por E. Szaisi (São Paulo: Editorial Peirópolis, 2005), 78.

entendimiento con el estándar del “adolescente³²”, actitud que se puede asimilar a lo que la doctrina disciplinaria denomina la ignorancia supina o la imprudencia temeraria.³³ Entre ambos polos se ubica la culpa grave, caracterizada por la inobservancia del cuidado ordinario que “cualquiera debería imprimir a sus actos”.³⁴

La dogmática francesa refuerza esta lógica cuando se refiere, en el fallo *Laumonnier-Carriol* a la distinción entre *faute personnelle* y *faute de service*, supuesto que la doctrina colombiana asocia con la culpa gravísima³⁵. Según *Laferrière*:

Éste es el criterio señalado por la jurisprudencia: si el acto dañoso es impersonal, si revela a un funcionario del Estado, más o menos propenso a error, y no al hombre con sus debilidades, sus pasiones, sus imprudencias, el acto sigue siendo administrativo y no puede ser sometido a los tribunales.³⁶

En síntesis, la graduación de la culpa en el derecho civil ofrece un marco útil para valorar el componente subjetivo de la conducta en los regímenes disciplinario, de responsabilidad fiscal y administrativo. El desafío consiste en aplicar estos parámetros con consistencia técnica y dogmática, de modo que se reduzca la disparidad jurisprudencial y se preserve la seguridad jurídica, sin perder de vista la dimensión ética inherente al ideal del *bonus pater familias*. A continuación, se describirá cómo se trasplantó esta estructura al derecho disciplinario y a la responsabilidad fiscal, y se señalarán las insuficiencias detectadas en su aplicación práctica.

³² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., voces “a-” (prefijo que denota privación o negación) y “doliente” (relativo al dolor), <https://dle.rae.es> (consulta: 3 de junio de 2025). Con base en la expresión construida a partir del prefijo a- (que niega), y la raíz relacionada con dolencia, se construye el estándar del a-dolente o adolescente. Este estándar describe una conducta de alguien que no sufre, que no se commueve, que no se duele. Alguien indiferente, insensible, desconectado del dolor propio o ajeno.

³³ GÓMEZ PAVAJEAU, “Dogmática de la estructura...”, 598.

³⁴ GÓMEZ PAVAJEAU, “Dogmática de la estructura...”, 597.

³⁵ GÓMEZ PAVAJEAU, “Dogmática de la estructura...”, 598.

³⁶ Francia. Tribunal des Conflits, 5 mayo de 1877, *Laumonnier-Carriol*. *Laferrière, Traité de la juridiction administrative*: “Distinction faute personnelle – faute de service selon Laferrière”.

La graduación de la culpa en el Derecho disciplinario

El régimen disciplinario colombiano (hoy contenido en la Ley 1952 de 2019³⁷) erige la culpabilidad como presupuesto ineludible de la sanción. El artículo 10 dispone que “solo se impondrán sanciones por conductas realizadas con culpabilidad”³⁸ y proscribe de forma expresa toda forma de responsabilidad objetiva; de igual modo, delimita el ámbito sancionable a los supuestos de dolo o culpa. Este presupuesto se refuerza en los artículos 28 y 29:³⁹ el primero define el dolo, y el segundo establece que “la conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla”.

El artículo 29⁴⁰ agrega que la culpa disciplinaria admite únicamente dos grados (gravísima y grave) y excluye la culpa leve como un grado del reproche disciplinario, consagrando así un umbral dentro del que se enmarca la sanción y que exige un nivel de descuido cualificado. La exclusión de la culpa leve responde a la *ratio* de reservar la sanción a conductas que constituyen una afectación del servicio público.⁴¹ Por lo tanto, en la práctica, la gradación entre la culpa leve y la culpa grave determina la existencia de la responsabilidad disciplinaria del investigado.

³⁷ Colombia, Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario, 28 enero 2019, *Diario Oficial* 50.844)

³⁸ Ley 1952 de 2019, art. 10.

³⁹ Ley 1952 de 2019, arts. 28 y 29.

⁴⁰ Ley 1952 de 2019, art. 29.

⁴¹ Procuraduría General de la Nación, Circular 6 del 6 de agosto de 1997, “Criterios para compulsa de copias en procesos disciplinarios”, firmada por Jaime Bernal Cuéllar. En circular 6 del 6 de agosto de 1997, el entonces procurador general de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, explicó: “La culpa leve no origina responsabilidad disciplinaria; por tanto, en tales casos no existe obligación de formular queja disciplinaria. Conforme se ha aceptado en el derecho sancionatorio en general, la culpa leve no puede fundamentar reproche jurídico.

Lo anterior tiene su razón de ser en la vida misma, toda vez que, si cualquier descuido fuera penalizado, la interacción social se haría imposible. Por tanto, el Estado de derecho, por virtud del principio de proporcionalidad que le es inherente (art. 1.º CN) tolera los mínimos descuidos, pues la reacción contra los mismos resultaría innecesaria y antijurídica.

La base constitucional de tal afirmación la encontramos en el artículo 26 de la Carta, toda vez que allí se permite la admisión de ciertos riesgos sociales, pues la ley de intervención sólo puede entrar a limitarlos. Obviamente, las limitaciones tienen que ser por conductas culposas graves o gravísimas”.

La tipificación de los grados se efectúa mediante estándares abiertos. La culpa gravísima engloba la “ignorancia supina, la desatención elemental o la violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento”, mientras que la culpa grave se configura por la “inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones”.⁴² Este último parámetro es equivalente al estándar del “buen padre de familia” del derecho civil.

El legislador subordinó la clasificación y connotación de las faltas disciplinarias a la graduación de la culpa, ya que el numeral 1º del artículo 47⁴³ establece como uno de los criterios de determinación de la gravedad de la falta disciplinaria, la forma de culpabilidad. Asimismo, el numeral 9º del artículo 47 prevé que la realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave será reclasificada como falta grave. Con ello, la determinación del grado de culpa opera como elemento normativo que define la adecuación típica y, por ende, el marco sancionatorio aplicable. Para garantizar la coherencia del sistema, el artículo 223⁴⁴ (núm. 8º) exige que, en la formulación del pliego de cargos, la autoridad realice una “exposición fundada” de los criterios utilizados para establecer la gravedad o levedad de la falta conforme al artículo 47. No obstante, en la práctica se revela que tal motivación suele omitirse, privando a la defensa de un insumo esencial y erosionando el principio de legalidad.⁴⁵

Por ejemplo, en un proceso disciplinario en contra de un servidor público que ejercía un cargo directivo con facultades transitorias para autorizar desplazamientos internacionales, la autoridad decidió abrir investigación al constatar que el funcionario dejó firmadas en blanco varias actas de autorización de salida del país. Estas actas fueron posteriormente diligen-

⁴² Ver artículo 29º de la Ley 1954 de 2019.

⁴³ Colombia. Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario”, *Diario Oficial 51.030*, 28 de enero de 2019, art. 47, modificado por el art. 8 de la Ley 2094 de 2021.

⁴⁴ Ley 1952 de 2019, art. 223.

⁴⁵ Véase, Carlos Arturo GÓMEZ PAVAJEAU y Jhon Harvey PINZÓN NAVARRETE (Dirs.), *Debates fundamentales de derecho disciplinario*, I (Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica –Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario– Confederación Internacional de Derecho Disciplinario, 2020), 235: “Prima facie, sin ningún esfuerzo, se infringe el principio de legalidad, cuando no se concreta de manera normativamente correcta la imputación por un cuidado especial, sin señalar en qué consiste el mismo y de dónde deriva y por qué, cuando se trata de una desatención elemental”.

ciadas y utilizadas cuando el servidor público ya no tenía competencia para suscribirlas. La conducta fue reprochada por configurar un incumplimiento grave del deber de custodia documental y del deber funcional de prevenir el uso indebido de documentos públicos. El pliego de cargos calificó el elemento subjetivo en los siguientes términos:

La responsabilidad subjetiva que se atribuye provisionalmente al disciplinado es a título de CULPA GRAVÍSIMA por desatención elemental toda vez que el investigado [...] no tomó las precauciones o cautelas básicas y mínimas en el ejercicio de sus funciones para custodiar y cuidar las actas de autorización de salida del país referidas y evitar su uso irregular.⁴⁶

En este caso, en segunda instancia, se constató la ausencia de la exposición fundada exigida por el numeral 8º del artículo 223, al señalar que: “El Despacho observa que, efectivamente, el cargo omite señalar de manera directa si la culpa imputada es gravísima o grave...”.⁴⁷

En síntesis, el pliego de cargos calificó la falta como grave a título de culpa gravísima con base en fórmulas genéricas, pero sin justipreciar los factores establecidos en el artículo 47⁴⁸ ni explicar por qué la inobservancia del deber de custodia superaba el umbral de la culpa grave. El fallo de segunda instancia corroboró esta deficiencia, evidenciando que la omisión de la debida motivación del pliego de cargos (contraria a lo ordenado por el artículo 223⁴⁹, numeral 8º) priva a la defensa de un referente objetivo y compromete el principio de legalidad⁵⁰ al dejar indeterminada la adecuación típica y, con ello, la severidad de la sanción. Esta fue una decisión excepcional y, por eso, muy importante. En la mayoría de los casos no se hace esta corrección.

La relevancia de una correcta graduación se refleja también en la severidad de las consecuencias jurídicas: una falta calificada como grave cometida a título de culpa gravísima acarrea una destitución e inhabilidad general

⁴⁶ Procuraduría General de la Nación. Auto del 17 de marzo de 2023. Rad. 161-83740 – IUS2021-248645 – IUCD-2022-1146414, MP Martha Ibáñez Ibarra, página 6.

⁴⁷ Procuraduría General de la Nación. Auto del 22 de octubre de 2019. Rad. 161-7545 – IUS2018-256635 – IUCD-2018-1130718, MP Silvano Gómez Strauch.

⁴⁸ Ley 1952 de 2019, art. 47.

⁴⁹ Ley 1952 de 2019, art. 223.

⁵⁰ GÓMEZ PAVAJEAU, John Harvey PINZÓN NAVARRETE y David Alonso ROA SALGUERO, *Debates fundamentales sobre derecho...,* 235.

de entre ocho y diez años. Mientras que si media dolo la inhabilidad, se amplía de diez a veinte años. En contraste, si la falta gravísima es calificada a título de culpa grave, habría solamente una suspensión de hasta un año.

Las dificultades interpretativas se evidencian con mayor claridad en materias sensibles como la contratación estatal. Así, por ejemplo, el artículo 54 en el numeral 4º tipifica la decisión de “declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la Ley para ello”⁵¹, como falta gravísima. En este punto se advierte que, al considerarse que es una falta gravísima, debió en principio haberse cometido a título de dolo o culpa gravísima, cuando en realidad la lectura objetiva de esa falta no conlleva ningún reproche que configure estos grados de la culpabilidad. Lo anterior puede traducirse en sanciones y, en última instancia, en un impacto negativo sobre la gestión pública.

La graduación de culpa en el régimen de responsabilidad fiscal

La Ley 610 de 2000⁵² configura la responsabilidad fiscal sobre un trípode normativamente sólido: (i) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a quien realiza gestión fiscal, (ii) un daño patrimonial al Estado y (iii) el nexo causal entre ambos elementos. Esta estructura (ratificada y precisada por el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011⁵³) circunscribe la culpabilidad en materia de responsabilidad fiscal al dolo y a la culpa grave, excluyendo expresamente la culpa leve y levísima para preservar el principio de proporcionalidad y la garantía de confianza funcional prevista en el artículo 90 de la Constitución. El proceso fiscal, por tanto, se define como la actuación administrativa encaminada a resarcir el daño causado “en forma dolosa o culposa” mediante el pago de una indemnización pecuniaria.

Pese a esta base normativa sólida, el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 introduce un sistema de presunciones de hecho que debilita el estándar de culpabilidad. Además de presumir dolo cuando existe condena penal o disciplinaria, en el literal a), la norma presume culpa grave por el solo hecho de que los pliegos de condiciones resulten “incompletos, ambiguos o

⁵¹ Ley 1952 de 2019, art. 54.

⁵² Colombia, Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, *Diario Oficial* 44.097, 15 de agosto de 2000, arts. 1, 2 y 5.

⁵³ Ley 1474 de 2011, art. 118.

confusos”.⁵⁴ Esta hipótesis ignora la naturaleza dinámica y contingente de los procesos de contratación estatal, en los que los pliegos se elaboran bajo presión de tiempo, con múltiples variables técnicas en constante cambio, y con actores privados que, a través de las audiencias de aclaración, contribuyen a depurar ambigüedades. En tal contexto, exigir la perfección documental *ex ante* equivale a imponer al servidor público una obligación de resultado, y no de medio, que difícilmente puede ser calificada *per se* como una infracción inexcusable del deber objetivo de cuidado.

Al equiparar una mera irregularidad técnico-administrativa a la culpa grave, la presunción del artículo 118 se aparta del contenido dogmático del artículo 63 del Código Civil:⁵⁵ no se sanciona la conducta que ni siquiera una persona negligente habría tolerado, sino que se impone al gestor fiscal el estándar de diligencia propio del *bonus pater familias*, criterio reservado a la culpa leve. El desplazamiento de la carga probatoria convierte la falta de prolijidad absoluta en un ilícito gravísimo, y con ello vulnera el artículo 90 constitucional debido a que el servidor termina respondiendo por un parámetro más riguroso que el exigido para la culpa grave.

A diferencia de las presunciones de hecho contenidas en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011⁵⁶, llama la atención la manera como la Ley 678 de 2001 sobre acción de repetición se refiere a las presunciones de culpa grave que pueden conducir la responsabilidad de los servidores públicos. En efecto, los artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001 consagran presunciones *iuris tantum* de dolo y culpa grave solo cuando concurren supuestos objetivamente cualificados como: (i) desviación de poder, (ii) falta, falsa o indebida motivación del acto administrativo, o (iii) producción del daño como consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley, o de una omisión o extralimitación inexcusable en el ejercicio de las funciones. El Consejo de Estado ha precisado que estas presunciones son siempre refutables y que, fuera de ellas, corresponde a la administración “describir y acreditar adecuadamente” la conducta gravemente culposa para que la acción prospere, salvaguardando así el principio de culpabilidad subjetiva.⁵⁷

⁵⁴ Colombia, Ley 1474 de 2011, art. 118 literal a).

⁵⁵ Colombia, Código Civil, art. 63.

⁵⁶ Ley 1474 de 2011, art. 118.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 27 de agosto de 2021, Exp. 68001-23-31-000-2008-00782-01, MP Hernán Andrade Rincón, § 4.2.1.

Conviene detenerse en la presunción de culpa grave del artículo 6º (modificado por el art. 40 de la Ley 2195 de 2022), que dispone: “Se presumirá que la conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones”.

Esta redacción evidencia su compatibilidad con la dogmática clásica de la culpa grave, entendida (siguiendo la definición del artículo 63 del Código Civil) como la conducta que omite “aquel cuidado que aún las personas negligentes emplean en sus propios negocios”.⁵⁸ En otras palabras, la ley presume la culpa grave únicamente cuando comporta una extralimitación funcional intolerable. Esto nos recuerda las expresiones utilizadas por el jurista francés ya citado, Laferrière.⁵⁹

El contenido del artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 constituye un gran desafío a la graduación de la culpabilidad en materia de responsabilidad fiscal. Este artículo consagra la solidaridad de la siguiente manera: “... el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimiento patrimonial”.⁶⁰ De esta manera, al vincular sin distinción a todos los partícipes, la solidaridad fiscal diluye la necesidad del análisis de la culpabilidad; desincentiva el examen individual de la culpa y, por ende, la exigencia constitucional del artículo 90⁶¹ puede verse afectada porque la aplicación de la solidaridad puede conducir a una responsabilidad objetiva.

De esta forma, la solidaridad abrió la puerta a posibles vulneraciones recurrentes de la proscripción de la responsabilidad objetiva en la responsabilidad fiscal. Asimismo, paradójicamente, hace solidariamente responsable al eslabón más frágil de la relación entre el Estado y sus funcionarios: responde el servidor público que vive de un sueldo, que en la mayoría de los casos no sería suficiente para el pago de una obligación solidaria en caso de ser declarado responsable fiscal. No se entendería la razón que lleva al legislador a hacer solidariamente responsable a quien en la reali-

⁵⁸ Colombia, Ley 678 de 2001, art. 6.

⁵⁹ LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction...*

⁶⁰ Colombia, Ley 1474 de 2011, art. 119.

⁶¹ Colombia, Constitución Política de 1991, art. 90.

dad no puede garantizar el cumplimiento de la obligación y que no estaría respondiendo por su culpa sino solidariamente.

En consecuencia, mientras la Ley 678 de 2001⁶² establece un modelo de presunciones claras y ancladas a conductas inequívocamente antijurídicas, el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011⁶³ establece presunciones de hecho alejadas de la realidad práctica del ejercicio de la función pública. Además, la solidaridad fiscal establecida en el artículo 119 de la misma Ley, diluye la exigencia de culpa grave, acercando el régimen de responsabilidad fiscal a la responsabilidad objetiva que el constituyente quiso proscribir. El efecto práctico es disuasorio: en el plano individual, el funcionario se enfrenta a condenas solidarias que nadie en sus circunstancias podría pagar. Así, la gestión pública se vuelve un riesgo patrimonial intolerable, desalentando la incorporación de perfiles técnicos de alto nivel a la administración.

Conclusiones

El examen desarrollado a lo largo del artículo permite sostener, con prudencia, que la práctica actual de la graduación de la culpa muestra zonas de tensión que podrían comprometer la plena eficacia del principio de culpabilidad en el derecho sancionatorio. En materia disciplinaria, los pliegos de cargos suelen apoyarse en fórmulas amplias (por ejemplo, la calificación de culpa gravísima por desatención elemental) sin exponer de forma detallada los elementos que exige el artículo 47 de la Ley 1952⁶⁴ ni la motivación fundada que ordena el numeral 8.º del artículo 223.⁶⁵ El caso ilustrativo expuesto demuestra que esta omisión priva a la defensa de un referente objetivo y puede poner en riesgo el principio de legalidad al dejar indeterminada la adecuación típica y, con ello, la intensidad de la sanción que se impone.

En el régimen de responsabilidad fiscal, el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011⁶⁶ presume culpa grave por la mera existencia de pliegos “incompletos, ambiguos o confusos”, y el artículo 119⁶⁷ extiende la condena solidaria a todos los declarados responsables fiscalmente. Estas reglas, concebidas

⁶² Colombia, Ley 678 de 2001, art. 6.

⁶³ Colombia, Ley 1474 de 2011, art. 118.

⁶⁴ Ley 1952 de 2019, art. 29.

⁶⁵ Ley 1952 de 2019, art. 223.

⁶⁶ Ley 1474 de 2011, art. 118.

⁶⁷ Ley 1474 de 2011, art. 119.

para proteger el erario, desplazan el análisis individual del elemento subjetivo y acercan el juicio a una responsabilidad cuasiobjetiva, situación que podría tensionar el estándar constitucional previsto en el artículo 90⁶⁸ y diferir de la lógica más garantista adoptada por la acción de repetición en la Ley 678 de 2001⁶⁹, donde la administración conserva la carga de acreditar concretamente el dolo o la culpa grave.

Estas falencias inciden directamente sobre el servidor público, eslabón más frágil de la relación sancionatoria. Al enfrentarse a imputaciones formuladas con fundamentos probatorios limitados o sustentadas en presunciones absolutas, el funcionario puede percibir un incremento del riesgo personal asociado al ejercicio de sus funciones. Ello no solo afecta la seguridad jurídica de quienes ya se encuentran en la carrera administrativa, sino que también podría desincentivar el ingreso y la permanencia de profesionales calificados en el servicio público, dado que la percepción de exposición a sanciones potencialmente desproporcionadas mina la confianza en las garantías institucionales ofrecidas por el Estado.

Del conjunto de hallazgos se infiere que el derecho sancionatorio colombiano podría incorporar la noción francesa de falta personal, para tener más claridad al momento de calificar la culpa gravísima. Siguiendo al jurista Laferrière, al comentar el fallo del Tribunal de Conflictos de 5 de mayo de 1877, Laumonnier-Carriol, parte de que solo la conducta que “revela al hombre con sus debilidades, sus pasiones o su imprudencia” es verdaderamente atribuible al agente, mientras que los yerros que expresan los riesgos inherentes a la organización administrativa permanecen en la órbita del servicio.⁷⁰

Si se adopta este criterio como parámetro interpretativo, las presunciones *iuris tantum* de culpa grave dejarían de operar mecánicamente: antes de imputar responsabilidad, la autoridad debería demostrar que el hecho reprochable o dañino desbordó el funcionamiento normal de la Administración y tradujo una actuación estrictamente personal del servidor. Análogamente, en sede disciplinaria habría que explicar por qué la omisión o la acción reprochada constituye una falta personal –esto es, una infracción a deberes que el servidor podía razonablemente cumplir– y no una falencia

⁶⁸ Colombia, Constitución Política de 1991, art. 90.

⁶⁹ Colombia, Ley 678 de 3 agosto de 2001.

⁷⁰ Laferrière, *Traité de la juridiction...*

sistémica del aparato estatal. Esta relectura permitiría preservar la protección del erario sin erosionar las garantías del servidor público, reduciría el riesgo de imputaciones automáticas y, sobre todo, mitigaría el efecto desalentador que las actuales incertidumbres generan sobre el ingreso y la permanencia de profesionales calificados en la función pública.

Bibliografía

Fuentes legales y jurisprudencia

Colombia. Constitución Política de 1991.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia 12 mayo de 2014, Rad. 11001-03-25-000-2011-00268-00 (0947-11), CP Gustavo E. Gómez Aranguren.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia 20 de febrero de 2020, Rad. 11001-03-26-000-2017-00052-00 (59153), CP María A. Marín.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 27 de agosto de 2021, Rad. 11001-23-31-000-2008-00782-01, CP Hernán Andrade Rincón.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia 31 julio de 2020, Rad. 68001-23-31-000-2005-01453-01 (55253). CP María Adriana Marín.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-419 de 17 junio de 1992.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-597 de 29 noviembre de 1996.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-690 de 5 de diciembre de 1996.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 4 de febrero de 2003.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 5 agosto de 2005.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 28 de febrero de 2006.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 10 mayo de 2006.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-988 de 22 de noviembre 2006.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-213 de 21 de marzo 2007.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-382 de 16 abril de 2008.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-431 de 21 septiembre 2015.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-014 de 26 enero 2023.

Colombia. Código Civil. Ley 57 de 1887, 30 abril 1887.

Colombia. Ley 610 de 15 agosto de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial 44.097*.

Colombia. Ley 678 3 agosto de 2001, “Por la cual se reglamenta la acción de repetición y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial 44.529*.

Colombia. Ley 1474 12 julio de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, *Diario Oficial 48.128*, 12 julio de 2011.

Colombia. Ley 1952 28 enero de 2019, “Por la cual se expide el Código General Disciplinario, *Diario Oficial 51.030*,

Francia. Tribunal des Conflits. Laumonnier-Carriol, 5 mayo de 1877.

Procuraduría General de la Nación. Circular 6, de 6 agosto de 1997.

Procuraduría General de la Nación. Auto 22 octubre 2019, Rad. 161-7545.

Procuraduría General de la Nación. Auto 17 marzo 2023, Rad. 161-83740.

Doctrina

GAMBOA URIBE, Juan Ignacio. “Elemento subjetivo: la culpa y el dolo en la responsabilidad civil”. En *Derecho de las obligaciones*, 86-170. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, 2017.

GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. “Dogmática de la estructura de la responsabilidad disciplinaria”. En *Dogmática del Derecho Disciplinario*, 5.^a ed., 299-682. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.

GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo; John Harvey Pinzón Navarrete y David Alonso Roa Salguero. *Debates fundamentales sobre derecho disciplinario*, V. Bogotá: Nueva Jurídica, 2023.

SOUZA OLIVEIRA, F. R. de. “Responsabilidade civil dos administradores de associações e fundações.” En *Terceiro setor: temas polémicos*, 2, editado por E. Szaisi, 75-105. São Paulo: Editorial Peirópolis, 2005.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed. Madrid: RAE, 2014. <https://dle.rae.es>