

# CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ACERCA DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL ÁMBITO SANCIONADOR ADMINISTRATIVO\*

María Lourdes Ramírez Torrado\*\*

---

\* Este artículo es resultado de la investigación doctoral "La potestad sancionadora de la administración", financiada con los recursos de la beca Desarrollo Profesorado de la Universidad del Norte.

\*\* Abogada. Candidata a doctora en Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid; Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesora investigadora, adscrita al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDEC), categoría B de Colciencias, de la Universidad del Norte. Dirección postal: Universidad del Norte, km 5, vía a Puerto Colombia, A.A. 1569, Barranquilla (Colombia), [torrado@uninorte.edu.co](mailto:torrado@uninorte.edu.co)

---

REVISTA DE DERECHO  
Nº 29, Barranquilla, 2008  
ISSN: 0121-8697

## Resumen

*El principio de culpabilidad es uno de los pilares que sustenta la actividad sancionadora del Estado. Esta máxima, al igual que los otros principios que presiden la actividad sancionadora de la Administración Pública, tiene una aplicación diferente de lo ocurrido en el campo penal, dado los intereses y bienes jurídicos que se persigue salvaguardar. Con ello nos referimos a la posibilidad de que se sigan procesos sancionadores a una persona jurídica; a la merma del principio de culpabilidad, que puede llegar en ocasiones a aceptar la responsabilidad independiente de toda idea de culpa y a la viabilidad que se sancione a una persona por el hecho de otra.*

**Palabras claves:** Principio de culpabilidad, persona jurídica, responsabilidad objetiva.

## Abstract

## Abstract

The *culpability principle* is one of the basis supporting the State sanctioning activity. This principle, as well as the others presiding the Public Administration sanctioning activity has a different application to what happens in the penal area given the interests and juridical goods to be protected. By this we would consider the possibility to open sanctioning processes against juridical persons on detriment of the culpability principle, which could even get up to accept independent responsibility in dependent of any culpability idea and the possibility for one person to be sanctioned instead of another one.

**Key words:** Culpability principle, juridical person, objective responsibility.

*Fecha de recepción:* 30 de enero de 2008

*Fecha de aceptación:* 15 de abril de 2008

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación presenta el desarrollo del principio de culpabilidad, dentro del contexto sancionador administrativo, en el seno de la Corte Constitucional colombiana durante el período comprendido entre 1991 y 2007. La finalidad principal de este estudio es establecer las directrices generales de este postulado en el ejercicio del *ius puniendi* de la Administración.

De igual manera, los objetivos de esta investigación son: determinar la posición mantenida por el máximo órgano constitucional en lo concerniente al postulado de culpabilidad; establecer qué tipo de culpa es la que se demanda para sancionar administrativamente a una persona; asimismo, conocer la principal diferencia en la aplicación del principio, objeto de análisis, en el campo penal y administrativo; y por último, identificar aquellas cuestiones derivadas del ejercicio del postulado que si bien no han sido abordadas por la Corte Constitucional, son necesarias para definir los pilares de la máxima.

Para el logro de estos objetivos se recurrió al análisis de las decisiones tomadas por la alta Corte durante el período señalado y a la doctrina internacional que se ha ocupado del postulado objeto de estas páginas.

### 1. GENERALIDADES

El principio de culpabilidad tiene asiento expreso en la Constitución nacional. El artículo 29, por ejemplo, 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 postura de la Corte Constitucional en relación con la aplicación de los principios del derecho penal al administrativo ha consistido en extender los postulados del primer orden al segundo, ya que el penal

fue primero en el tiempo, y por tanto su mayor nivel de desarrollo es incuestionado. 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 demanda que se realice teniendo siempre en cuenta las divergencias que opera en cada sector<sup>1</sup>.

Esta demanda de una lectura no mecánica de los principios de orden penal al derecho administrativo, y en el caso concreto del principio de culpabilidad, tiene su origen en el hecho de que el derecho administrativo es el encargado de prevenir los ataques más leves a ciertos bienes jurídicos, mientras que el derecho penal se reserva para las agresiones más graves contra los mismos intereses jurídicos (Bajo y Bacigalupo, 2001). Como lo señala De Palma del Teso (1996), el objetivo del Derecho Administrativo Sancionador es la prevención de las conductas que ponen en peligro o lesionan los bienes jurídicos, para lo cual se da un paso atrás y se lleva más allá la prevención. Es decir, mientras que en el derecho administrativo se sancionan las conductas menos graves, que ponen en riesgo el respectivo bien, en el derecho penal se sancionan las conductas que dañan o afectan de una manera más gravosa el mismo bien jurídico. De lo que se colige que el derecho administrativo tiene una competencia anterior que el derecho penal, correspondiéndole a aquél una misión preventiva y disuasoria de la conducta del sujeto, pues de persistir en su actuación tendría que rendir cuentas no ya ante una autoridad administrativa sino también ante la justicia penal.

La divergencia entre uno y otro orden nos conecta con otra diferencia clara entre el injusto penal y el injusto administrativo en lo relativo al principio de culpabilidad. Nos referimos a 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:

---

<sup>1</sup> C-160/1998: *Los principios del derecho penal no son aplicables en su totalidad a la potestad sancionadora de la administración, específicamente, en materia tributaria. Sin embargo, la administración debe observar el debido proceso antes de imponer las sanciones que la ley ha previsto para las infracciones tributarias de carácter sustancial y formal, de manera tal que le permitan al administrado defenderse en debida forma.*

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 (Marina Jalvo, 1999, p. 22).

A diferencia de ello, en el derecho administrativo sancionador, la imprudencia es la protagonista<sup>2</sup>, porque como lo ha reseñado el Tribunal Supremo español, “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”<sup>3</sup>, que consiste en no hacer lo necesario para cumplir con un deber (Carretero y Carretero, 1995), y se caracteriza por la falta de voluntad de generar un resultado en concreto y la ausencia de diligencia para evitarlo<sup>4</sup> (García Gómez, 2004); mientras que el dolo está relegado a un papel secundario (De Palma del Teso, 1996).

Pese a las divergencias 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”.

---

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Supremo español 2220/1985 de 22 de abril: *porque en la esfera del Derecho Administrativo sancionador en esta materia no se requiere una conducta dolosa, sino simplemente irregular en la observancia de las normas.*

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Supremo español 7447/1997 de 22 de octubre, F.J. 2 A.

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Supremo español 7713/1999, de 20 de septiembre, F.J. 2 y 3: *La Sala, ponderando el expediente administrativo y los alegatos de las partes, aprecia en los demandantes que al menos obraron con negligencia, pues no cabe apreciar que sólo existan unas apreciaciones subjetivas entre la entidad y la Inspección del Banco de España (...) Los recurrentes ostentaban cargos de alta dirección, lo que unido a su evidente negligencia determina su culpabilidad.*

De este modo, la culpabilidad se instituye como uno de los pilares sobre los que se debe fundamentar el ejercicio de la actividad sancionadora (C- 226/1996;C- 720/2006). Y asimismo, en un derecho fundamental garantizado por el Estado de derecho<sup>5</sup>. 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 (Gamero y Fernández, 2005), pues el principio de culpabilidad es una “pieza básica del ordenamiento punitivo” (Lozano Cutanda , 2003, p. 355). 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”(C- 181/1996).

En definitiva, la culpa se erige 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”(C- 690/1996).

## 2. REFLEXIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

### 2.1. Observaciones generales

Como se expondrá en los apartados siguientes, el principal interés de la Corte, respecto al principio de culpabilidad, ha sido el de determinar las excepciones de la aplicación de la máxima en la actividad sancionadora administrativa, haciendo referencia al ámbito cambiario y ciertos asuntos de relevancia tributaria, y no el de establecer unos parámetros claros de la aplicación de este principio en el contexto sancionador administrativo. Muestra de este panorama es la ausencia de pronunciamientos por

---

<sup>5</sup> C- 720/2006: *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”.*

parte de la Corte en temas importantes como la exoneración de la responsabilidad en caso de fuerza mayor o caso fortuito, error, el análisis del principio en las personas jurídicas y la solidaridad.

## 2.2. Tipo de culpa

El principal interés por parte de la Corte ha sido el análisis de la quiebra del postulado en materia sancionadora. Es decir, el establecimiento de los casos en que es viable la responsabilidad administrativa sin que concurra el elemento culposo. Para ello, la Corte ha establecido como regla general la aplicación del principio de culpabilidad en este ámbito y ha estudiado caso por caso los eventos en que es aceptable la exclusión de aquélla<sup>6</sup>.

A continuación se presentan las principales consideraciones del intérprete constitucional en relación con las modalidades de culpa: subjetiva y objetiva, en la actuación administrativa sancionadora.

---

<sup>6</sup> Resulta interesante lo contemplado en las decisiones de la Corte Constitucional en lo relativo al examen de la legislación internacional en materia del principio de culpabilidad en el orden internacional. C-616/2002: *En cuanto al principio de culpabilidad en materia de sanciones administrativas, se observan dos grupos de países: (a) aquellos regímenes que requieren siempre de la culpa para la imposición de sanciones administrativas, y (b) aquellos en los cuales es permitida excepcionalmente la responsabilidad objetiva. De una parte, en Alemania, la ley afirma que el principio de culpabilidad exige intención o negligencia como fundamento de toda sanción administrativa. A su vez, la ley italiana manifiesta: "Cada uno es responsable de sus propios actos u omisiones, ya sean intencionales o resulten de un comportamiento negligente [...]. En la hipótesis que la violación resulte de un error de hecho, el autor sólo es responsable hasta que el error le sea imputable". Así mismo, el Tribunal Constitucional español afirmó que la responsabilidad objetiva sería inadmisibles. No obstante, la ley española establece que "Sólo pueden ser inflingidas sanciones a personas físicas o morales que sean responsables, aún a título de simple inobservancia". La expresión "simple inobservancia" constituiría un criterio de imputación diferente y menos riguroso que la intención y la negligencia. De otra parte están los países en los que se acepta excepcionalmente la responsabilidad objetiva. Así, la ley portuguesa establece la posibilidad de sanciones "independientemente del carácter reprochable del acto". En el mismo sentido, el Consejo Constitucional Francés no menciona la regla llamada de la "personalidad de las penas" en la lista de principios que deben siempre regir las sanciones administrativas.*

### 2.2.1. Consideraciones acerca de la culpa subjetiva

La Corte 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 en la Carta Magna (arts. 1° y 29) así: “Está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora” (C- 597/1996). 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” (C- 616/2002).

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<sup>7</sup>.

La exigencia de la culpabilidad para imponer la sanción administrativa tiene una relación muy estrecha con otro precepto constitucional como lo es la presunción de inocencia. Postulado, este último, que tiene lugar en el ejercicio de la actividad sancionadora de la Administración. Así lo ha sostenido la Corte al manifestar: “La previsión constitucional de que todo acusado tiene derecho a que lo presuma inocente, mientras no se compruebe que es culpable, conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa” (T-1160/2004).

---

<sup>7</sup> Cuando, por ejemplo, en la decisión T-145/1993 la Corte Constitucional estableció: *Si la decisión afecta negativamente al administrado privándolo de un bien o de un derecho: revocación de un acto favorable, imposición de una multa, pérdida de un derecho o de una legítima expectativa, modificación de una situación jurídica de carácter particular y concreto, etc., en tales casos, la pérdida de la situación jurídico-administrativa de ventaja debe ser consecuencia de una conducta ilegal y culposa.*



### 2.2.2. *Reflexiones acerca de la culpa objetiva en el poder sancionador administrativo*

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 (C-616/2002).

La Corte Constitucional ha aceptado excepcionar el principio de culpabilidad, dando paso con ello a la responsabilidad objetiva, en el ámbito cambiario (A-014/1999; C-506/2002; C-10/2003). Los motivos que el intérprete de la Carta invoca, para la imposición de una responsabilidad objetiva, están relacionados con el mantenimiento y salvaguarda del orden público<sup>8</sup>. A parte del régimen de cambios, en el que se excluye la culpa como condición necesaria para la aplicación de una sanción<sup>9</sup>, la Corte ha dado vía para la merma de aplicación del principio de culpabilidad en el campo tributario. Así, el alto tribunal ha sostenido que en ciertos casos el principio de buena fe, vinculado

---

<sup>8</sup> C- 10/2003. Así, la Corte justifica la aplicación de la responsabilidad sin culpa: *En desarrollo de este objetivo que el Estado impone deberes a quienes ejecuten actos, contratos y operaciones en el mercado cambiario, cuyo control, para que sea oportuno y eficaz, demanda total objetividad por parte de la administración, lo cual no se lograría si la efectividad del régimen sancionatorio en esta materia dependiera de la demostración de factores subjetivos como el dolo y la culpa.*

<sup>9</sup> Un caso en el cual se aprecia que el principio de culpabilidad navega entre dos aguas, la culpabilidad objetiva y subjetiva, es la relacionada con las pruebas en el régimen tributario. Al respecto, la Corte ha disminuido la intensidad de la actividad probatoria encaminada a probar la culpa del administrado. *La disminución de la actividad probatoria de la Administración encaminada a probar la culpa del sancionado: es decir, a partir de ciertas circunstancias debidamente probadas, ha estimado que puede presumirse la culpa y que corresponde al sancionado demostrar la exonerante de culpabilidad* (C-506/2002). Y ello en consideración a ciertas prerrogativas de que es titular el Estado, ya que le permite a éste que se presuma que en cierto tipo de conductas existe culpa o dolo. En este evento, la no presentación de la declaración fiscal hace presumir la existencia de culpa o dolo, sin que con ello se viole o desconozca la presunción de inocencia, que *lo anterior no implica una negación de la presunción de inocencia, la cual sería inconstitucional, pero constituye una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado, pues ante la evidencia del incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, la administración ya tiene la prueba que hace razonable presumir la culpabilidad del contribuyente* (C- 690/1996; C- 506/2002).

muy estrechamente con el de culpabilidad, será morigerado en virtud de que el individuo haya “olvidado” la declaración de sus obligaciones tributarias (C- 160/1998).

Desde la creación de la Corte, este órgano se ha pronunciado en diversas oportunidades acerca de la cuestión, y ha afirmado que la aplicación de este tipo de responsabilidad se hará caso por caso, y de acuerdo con las características de la norma que lo contempla (C-616/2002). Para fundamentar su posición, y con ello exceptuar la aplicación de la responsabilidad objetiva, el juez constitucional ha centrado la aplicación de esta responsabilidad en cuatro cuestiones en particular.

La primera de ellas, la defendida en un primer momento en 1992, está relacionada con la relajación de los principios del derecho penal, caso del postulado de culpabilidad, en la órbita del derecho administrativo sancionador, dado que se trata de ámbitos de diversa naturaleza<sup>10</sup>.

El siguiente argumento esgrimido para eximir del juicio de culpabilidad en la actividad sancionatoria está relacionado con la presunción

---

<sup>10</sup>C-599/1992: También existen razones que distinguen entre uno y otro ordenamiento, con base en los principios instrumentales de rango constitucional que permiten reconocer la existencia de ordenes jurídicos parciales, con sus propias reglas, que no se aplican por extensión a todo el sistema jurídico, como es el caso de los principios inspiradores y rectores de la normatividad sustantiva y procedimental del Derecho Penal. En este sentido, debe advertirse que lo que supone el artículo 29 de la Carta, en su primer inciso, no es que las reglas del debido proceso penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales o administrativas o de carácter sancionatorio; en verdad, lo que se propone el constituyente es que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal y convencional de todas las personas. Cabe advertir que el tema del que se ocupan las normas acusadas es el del establecimiento de un procedimiento de carácter policivo y económico, que persiga objetivamente las infracciones al régimen cambiario, que no puede confundirse con los procedimientos administrativos de carácter correccional o policivo o disciplinario. El establecer por vía de la regulación legal correspondiente que las infracciones cambiarias no admiten la exclusión de la responsabilidad por ausencia de culpabilidad o de imputabilidad del infractor, o lo que es lo mismo, señalar que la responsabilidad por la comisión de la infracción cambiaria es de índole objetiva, como lo disponen en las partes acusadas los artículos 19 y 21 del Decreto 1746 de 1991, no desconoce ninguna norma constitucional.

de culpabilidad, en caso de incumplir ciertos deberes legales. La decisión C-690/1996, si bien reconoce la excepcionalidad de la responsabilidad objetiva en el dominio del derecho administrativo sancionador, admite en su texto la objetividad de ciertas disposiciones en el campo tributario<sup>11</sup>.

En concordancia con el argumento anterior, y en el mismo ámbito tributario, la Corte se pronunció en 2002 sobre el particular. En esta ocasión admitió la inversión de la carga probatoria en cabeza del administrado en aquellas circunstancias en que se presenten los supuestos contemplados en la norma<sup>12</sup>.

De todas formas, la aplicación de la responsabilidad objetiva, aunque excepcional, no conlleva a que en los casos de imposibilidad absoluta, cuando opere la figura del caso fortuito o la fuerza, se pueda demandar la responsabilidad del administrado<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Así se pronunció la Corte en la C- 690/1996: *Finalmente, en general es razonable suponer que ha actuado de manera dolosa o negligente quien ha incumplido un deber tributario tan claro como es la presentación de la declaración tributaria en debida forma, (...). Por consiguiente, teniendo en cuenta que las sanciones impuestas en caso de no presentación de la declaración tributaria son de orden monetario, que el cumplimiento de este deber es esencial para que el Estado pueda cumplir sus fines, y conforme al principio de eficiencia, la Corte considera que una vez probado por la administración que la persona fácticamente no ha presentado su declaración fiscal, entonces es admisible que la ley presuma que la actuación ha sido culpable, esto es, dolosa o negligente. Lo anterior no implica una negación de la presunción de inocencia, la cual sería inconstitucional, pero constituye una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado, pues ante la evidencia del incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, la administración ya tiene la prueba que hace razonable presumir la culpabilidad del contribuyente.*

<sup>12</sup> De este modo, la Corte afirmó: *A partir de ciertas circunstancias debidamente probadas, ha estimado que puede presumirse la culpa y que corresponde al sancionado demostrar la exonerante de culpabilidad (C-506/2002). A lo que añadió, líneas más adelante: La Corte debe reiterar que una vez que está probada la inexactitud o extemporaneidad de las declaraciones tributarias, o su falta absoluta de presentación, la imposición subsiguiente de sanciones administrativas no desconoce la presunción general de inocencia. La sola demostración de esas circunstancias constituye un fundamento probatorio sólido para proceder a su aplicación, sin perjuicio del derecho que asiste al sancionado de demostrar las eximentes que, como la fuerza mayor o el caso fortuito, descartan la culpa en el cumplimiento de los deberes tributarios.*

<sup>13</sup> Es decir, la presunción que se establece en la ley admite prueba en contrario y puede ser exonerado de la culpa en los eventos en que al administrado le sea imposible cumplir con los preceptos legales. Así, en efecto, al margen de que en materia sancionatoria

Por último anotamos que en 2002 la Corte realizó un estudio más profundo sobre el principio de culpabilidad desprovisto de toda idea de culpa. Nos referimos a la decisión C-616/2002, 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:

En efecto, las sanciones por responsabilidad objetiva se ajustan a la Carta siempre y 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 (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario, donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción, o en el caso del decomiso, en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras).

### 2.3. Caso de las relaciones regidas por el derecho disciplinario

En los supuestos en que la actividad sancionadora de la Administración se ejerza en la órbita disciplinaria<sup>14</sup>, 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

---

*cambiaría no se pueda efectuar un juicio de culpabilidad sobre la conducta del infractor, no sería justo ni equitativo que la administración pretendiera aplicar sanciones sin tomar en cuenta la presencia de situaciones extremas de carácter objetivo que en dado caso eximirían de responsabilidad a quien haya infringido el estatuto de cambios (C- 10/2003).*

<sup>14</sup> C- 818/2005: *La Corte ha establecido que el derecho disciplinario es una rama esencial en el funcionamiento de la organización estatal, pues se encuentra orientado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, limitando el alcance de sus derechos y funciones, consagrando prohibiciones y previendo un estricto régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, que al ser desconocidos, involucran, si es del caso, la existencia de una falta disciplinaria, de sus correspondientes sanciones y de los procedimientos constituidos para aplicarlas.*

lugar la aplicación del principio de culpabilidad<sup>15</sup> o, 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 (C- 181/2002; C- 728/2000). En apoyo de su decisión, el órgano constitucional ha sostenido que la conducta infractora debe ser culpable para que se pueda imponer una sanción<sup>16</sup>.

La decisión (C- 948/2002) nos aclara más sobre el particular cuando sostiene que en relación con la culpa grave o muy grave la Corte demanda:

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 desempeñar 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.

Con lo que la imposición de la sanción disciplinaria será procedente solamente si el infractor ha actuado dolosa o culposamente.

---

<sup>15</sup> C- 720/2006: *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.*

<sup>16</sup> *La culpabilidad es la misma responsabilidad plena, la cual 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 ( C-310/1997).*

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.

De otra parte, la Corte ha analizado en dos oportunidades la constitucionalidad de la disposición contemplada en el artículo 14 del Código Disciplinario Único cuando afirma que “En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”. Al respecto la Corte se ha preguntado si es acorde con la Constitución que la ley en mención haya dejado a discreción de la autoridad determinar si una conducta es calificada como dolosa o culposa, debido ello al tipo de esquema que empleó el Código disciplinario de “*numerus apertus*”. En relación con ello la Corte ha hecho las siguientes aclaraciones: “de modo que en principio a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo” (C- 155/2002). Excepto en los casos en que no sea posible darle cabida a la culpa porque la infracción incluya expresiones tales como “a sabiendas”, “de mala fe”, “con la intención de” etc. “En otros términos, el dolo o la culpa son elementos constitutivos de la acción, son sus elementos subjetivos estructurales. De allí que sea la propia ontología 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” (C- 181/2002). Pero el intérprete 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” (C- 155/2002).

#### **2.4. Causales de exoneración de la responsabilidad**

La extensión de los principios del derecho penal al campo administrativo, y con ello la aplicación del principio de culpabilidad al ámbito administrativo, conlleva que las causales de exclusión de la responsabilidad administrativa operen en dicho orden<sup>17</sup>. Así las cosas,

---

<sup>17</sup> Ley 599/2000, artículo 32. Relativa a la ausencia de responsabilidad.

para que una autoridad pueda declarar culpable a una persona no basta con que exista un nexo psicológico entre el sujeto y el hecho típico, sino que además, como lo señalan González Pérez y González Navarro (1999), es indispensable que la persona haya actuado en circunstancias de normalidad. Esta ausencia de normalidad se refiere a que el sujeto no haya actuado de una forma libre, sino que, por el contrario, haya procedido constreñido a realizar determinado acto; o cuando se presentan circunstancias de fuerza mayor; o en los eventos en que se produzca la comisión de la infracción por un error (Lozano Cutanda, 2003) que tenga la naturaleza de invencible<sup>18</sup>. De tal manera que si alguna de estas hipótesis determinan la actuación contraria a derecho, el sujeto no puede ser declarado culpable administrativamente.

A continuación se presentan las dos causales de exoneración de la responsabilidad sobre las que la Corte se ha pronunciado.

#### 2.4.1. *La fuerza mayor*

La Corte Constitucional se ha pronunciado en cuanto a las causales para eximir la responsabilidad, sin embargo no lo ha hecho de forma amplia, por el contrario, ha limitado su análisis a la fuerza mayor o caso fortuito como eximente de la culpabilidad<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 2461/1989 de 7 de diciembre F.J.2: *que no consta en las actuaciones el más mínimo elemento de convicción que permita afirmar que E., S. A., conociera o debiera conocer la irregular extracción por A., ni por consiguiente que actuaran en convivencia o como coautor de tal ilícita extracción.*

<sup>19</sup> En la C- 690/96 sostuvo: *sin embargo, el principio de culpabilidad quedaría anulado con grave afectación del debido proceso administrativo, y principalmente del derecho a ser oído, si no se le permite al contribuyente presentar elementos de descargo que demuestren que su conducta no ha sido culpable, por ejemplo, por cuanto no le era posible presentar personalmente la declaración por haberse encontrado secuestrado en ese tiempo, por lo cual ésta fue presentada por un agente oficioso. Estos descargos no son entonces simples negativas de la evidencia, sino pruebas certeras que demuestran el advenimiento de hechos ajenos a la culpa de la persona obligada a declarar, las cuales deben ser tomadas en consideración por la Administración, puesto que como ya se indicó en esta sentencia, resulta contrario al debido proceso, a la dignidad humana y a la equidad y justicia tributarias (CP, art., 1º, 29 y 363) sancionar a la persona por el sólo hecho de incumplir el deber de presentar la declaración fiscal, cuando la propia persona ha demostrado que el incumplimiento no le es imputable sino que es consecuencia de un caso fortuito o una fuerza mayor. A esto ha agregado la Corte que el principio de caso fortuito o fuerza mayor tiene aplicación incluso en los casos en que no se haga un juicio de culpabilidad. Es*

La Corte ha apuntado sobre este asunto que no es necesario que exista una disposición en la legislación correspondiente que lo respalde. Así lo comprendió en su momento (C-690/1996) cuando sostuvo que en

Las normas acusadas no establecen el caso fortuito o la fuerza mayor como excusa al incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, (...) Sin embargo, ello no quiere decir que esa potestad sancionadora no tenga límites, pues ella debe adecuarse a la Constitución, y en particular al debido proceso (CP, art. 29) y los principios que gobiernan el sistema tributario (CP art., 363)<sup>20</sup>.

Otra cosa es que por el hecho de que no se sancione la persona por existir una causal de exoneración de la responsabilidad, el administrado no esté obligado a cumplir con el deber que da lugar a la infracción administrativa. En este sentido, la Corte ha sido enfática en diferenciar: una cosa es que la fuerza mayor exonera a la persona de que se le imponga una sanción y otra muy distinta que el individuo deba responder a la Administración por las obligaciones en cuestión<sup>21</sup>.

#### 2.4.2. *El error*

En relación con el error y sus implicaciones en cuanto al principio de culpabilidad, la Corte Constitucional se ha referido a él como “falta de

---

decir, en los eventos en que se aplique responsabilidad objetiva nada impide que tales postulados tengan vigencia, pues de todas maneras la institución de fuerza mayor y caso fortuito no pierden su vigencia como factores eximentes de responsabilidad, ya que nadie se encuentra obligado a lo imposible (C- 10/2003).

<sup>20</sup> C- 690/1996: *En síntesis de todo lo expuesto, el estudio de la responsabilidad del contribuyente en materia tributaria, en cuanto hace referencia al incumplimiento del deber de colaboración con el financiamiento y el gasto público, excluye la imposición de sanciones por el mero resultado, sin atender la conducta ajena a la culpa del contribuyente, toda vez que lo impone el derecho individual del debido proceso, el principio de la dignidad humana y el valor del orden justo que se materializa en los principios constitucionales de la justicia y la equidad tributarias. Sin embargo, la Corte debe realizar una necesaria precisión (C- 231/2003).*

<sup>21</sup> C- 690/1996: *Simplemente la Corte considera que las garantías constitucionales que se derivan del debido proceso administrativo llevan una flexibilidad en el momento de estudiar la sanción (...). Sin embargo, la Corte debe realizar una necesaria precisión. El acaecimiento de sucesos que constituyen la fuerza mayor o caso fortuito y que impiden la presentación oportuna de la obligación tributaria en las condiciones exigidas por la ley, no implica condonación de los deberes, ni el perdón estatal del pago de la obligación tributaria.*



correspondencia entre el pensamiento del agente y la realidad”<sup>22</sup> que no permite que el individuo sea sancionado cuando éste adolece del elemento intencional.

Son dos las cuestiones, muy relacionadas entre sí, que despiertan más interés. Y nos referimos con ello al postulado universal de que la ignorancia de la ley no es excusa para su inobservancia y, por otro lado, al grado de culpa que es exigible a las personas profesionales o técnicas que violan el ordenamiento que los obliga. El primer punto es el que más genera comentarios en la doctrina por su oposición al principio *ignorantia legis non excusat*, de plena operatividad en el derecho penal, porque “este principio en lo penal tiene solamente como efecto una inversión de la carga de la prueba (el que haya padecido error debe demostrarlo), pero no supone una desvirtuación de la eficacia de la ausencia de conocimiento” (Quintero Olivares, 1991, p. 268). Y en cambio en el campo administrativo la interpretación del principio “la ignorancia de la ley no es excusa para su incumplimiento” es vital, dado la compleja, dispersa y vasta legislación sectorial (Rebollo Puig, 1989), que dificulta al administrador la posibilidad de conocer todas las disposiciones normativas que debe cumplir.

Además, como es conocido, en el campo administrativo sancionador el principio de legalidad es modulado, aceptándose con ello las remisiones a otras normas para que complementen el injusto administrativo (De Palma del Teso, 1996). Esta modulación de la prohibición de la ignorancia de la ley como excusa para su inobservancia debe ser leída junto con el deber de conocimiento de información que tienen ciertas personas en virtud de su profesión.

---

<sup>22</sup> C- 160/98. En consecuencia, resulta improcedente que se sancione a los contribuyentes por la comisión de errores en las informaciones que éstos deben remitir a la administración, cuando los mismos no han sido deliberados, pues ello desconoce el principio de culpabilidad. Más aun cuando los contribuyentes están obligados a remitir estas informaciones en medios magnéticos, previamente diseñados por las autoridades tributarias, hecho que puede acarrear errores, sin que se tenga la intención de enviar un dato falso.

De este modo, la lectura del error como causal de exclusión de la responsabilidad no admite una sola interpretación; por el contrario, tal como ha sido denunciado por la propia doctrina, es necesario detenernos en la calidad del infractor para decidir si estamos o no en presencia de un error eximente de la culpabilidad, ya que no es lo mismo el nivel de conocimiento que se espera de una persona conocedora de la materia en cuestión que el de un simple ciudadano que por falta de información viola el ordenamiento<sup>23</sup>. En este sentido se ha pronunciado Quintero Olivares (1991):

En muchas actividades sectoriales (por ejemplo: tráfico rodado, sanidad, construcción, transportes, etc.), los que participan en ellas tienen un conocimiento de las reglas dictadas por la Administración muy superior al que seguramente tienen del derecho general. De manera, pues, que el problema del conocimiento en relación con las infracciones administrativas puede circunscribirse en realidad a las infracciones generales (comisibles por cualquier ciudadano) en relación de supremacía general (p. 269).

En estos eventos es difícilmente aceptable que los individuos que en virtud de su arte oficio o profesión desconozcan las normas que lo regulan invoquen esta causal de justificación. Este error, como lo señalan Carretero Pérez y Carretero Sánchez (1995), es difícil aceptarlo cuando se trate de profesionales, porque, como lo subraya Rebollo Puig (1989), “cabe hablar de un muy estrecho campo de error invencible en cualquier profesional de una actividad alimentaria con respecto a las normas que regulan su actividad” (p.657). En todo caso, como lo expone De Palma del Teso (1996), “no es posible establecer de forma general el límite exacto a partir del cual se considerará el error invencible. Se habrá de tener en cuenta en cada caso, la intensidad del deber de conocimiento impuesto al sujeto y el grado de diligencia que le era exigible” (p. 173).

---

<sup>23</sup> *Pensemos en daños ocasionados a determinadas especies florísticas o faunísticas –en especial cuando se trata de reptiles, peces o anfibios– que la inmensa mayoría de la población desconoce que se trata de especies protegidas por estar en peligro de extinción, o la emisión por vehículos de motor de contaminantes a la atmósfera de forma que supere los niveles de emisión legalmente admitidos.* CALVO CHARRO, M. (1999, p. 121).

## 2.5. Persona Jurídica

La Corte se ha manifestado en cuanto a la posibilidad que las personas jurídicas sean sujetos pasivos de la imposición de una sanción (C-145/1993), pero desafortunadamente no ha entrado en detalles sobre el particular. Aunque ello no impide que se presenten a continuación los siguientes comentarios.

Una particularidad del elemento de culpabilidad en materia administrativa es la admisión de la responsabilidad de las personas jurídicas frente al antiguo postulado: *universitas delinquere non potest* (García de Enterría y Fernández, 2004). El levantamiento del velo corporativo es una doctrina que ha tenido amplia aceptación porque, entre otras razones, es proclive a la ruptura del hermetismo de la persona jurídica y encaminada a evitar que el empleo de la figura otorgue ventajas injustificadas en detrimento de bienes o derechos ajenos, sean éstos privados o públicos. En estas situaciones, “debe atenderse a la realidad de las relaciones jurídicas y a la finalidad de las disposiciones legales, evitando, mediante la práctica de la penetración judicial en el *substratum* personal de la entidad o sociedad a la que la Ley confiere personalidad jurídica, una instrumentación inadecuada de esta figura” (Bermejo Vera, 1991, p. 89). Con ello se produce una disgregación entre el autor material de la infracción y el responsable de la misma. Indudablemente, la autoría material recae sobre las personas físicas, pero la responsabilidad recae en la persona jurídica (Betancor Rodríguez, 2001).

En cuanto a la operatividad del principio de culpabilidad en el campo concreto de las personas morales, esto no implica, de ninguna manera, que el órgano constitucional haya suprimido la exigencia del elemento culposo del juicio de culpabilidad, sino, en cambio, que éste debe ser exigido de una manera diversa. Así, pues, la construcción que se debe hacer de la imputabilidad de la autoría de la infracción de la persona jurídica radica en la propia naturaleza de la ficción jurídica a la que responden estos sujetos.

Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos. Capacidad de infracción

y, por ende, reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma sea realmente eficaz, y por el riesgo que, en consecuencia, deba asumir la persona jurídica que está sometida al cumplimiento de dicha norma (Calero Rodríguez, 1995, p. 964).

O como lo ha explicado la doctrina:

En un sentido estricto y literal, las personas jurídicas no pueden ser culpables, ni tampoco inocentes. No nacen ni mueren ni compran ni venden, pero el Derecho finge todo ello. Puesto que de esta ficción jurídica se trata, la responsabilidad con culpa de estas personas jurídicas tiene que explicarse de una manera distinta a la culpa y la inocencia de una persona física (Lozano Cutanda, 1992, p. 224).

## **2.6. Responsabilidad solidaria**

En materia administrativa, las infracciones pueden ser producto de la acción de una persona o de varios individuos, que pueden originar la imposición de una o más sanciones de acuerdo con la estipulación que haga la respectiva ley. Lo común es que a una infracción del ordenamiento administrativo le corresponda una sanción, es decir que a cada persona que viole las prescripciones normativas se le imponga una carga punitiva, que puede revestir diferentes formas. Sin embargo, las normas pueden: o bien imponer a cada uno de los individuos infractores una sanción administrativa, o bien pueden sancionar a un solo sujeto, y con ello entender satisfecha la responsabilidad de los otros partícipes de la infracción, y a la persona que respondió le queda el derecho a repetir frente a los otros (Quintero Olivares, 1991).

La cuestión principal sobre la que gira la polémica doctrinal es la relativa a la exigencia del elemento de culpa para imponer la respectiva sanción, pues se podría pensar que dada la aceptación de la responsabilidad solidaria se está prescindiendo de la idea de culpa.

En el primer supuesto que se cita –caso de una ley que imponga varias sanciones a todas y cada una de las personas participantes en la violación del ordenamiento jurídico– se observa el interés del legislador de ser especialmente contundente con las acciones nocivas al bien jurídico

en cuestión, pues no se contenta con que una sola persona responda, sino que demanda que cada sujeto que tuvo alguna incidencia en la comisión de la infracción responda independientemente (Nieto García, 2005). Esta hipótesis resulta menos compleja que las que se analizan a continuación, debido a que la autoridad tendrá una mayor oportunidad de revisar cada una de las conductas e imponer una sanción.

En el segundo supuesto –caso que se imponga una sanción a un individuo y con ello se comprenda satisfecha la responsabilidad de los otros individuos– el panorama no es tan evidente. En este contexto, en el seno de la doctrina científica se han suscitado muchas suspicacias, porque en opinión de algunos, el empleo de la institución de la solidaridad va en detrimento del principio de culpabilidad que rige en el derecho administrativo sancionador (Bajo y Bacigalupo, 2001); y por otro lado existe otro grupo que, encabezado por el Tribunal Constitucional español, se encuentra convencido de que esta figura no riñe en absoluto con el mandato constitucional de culpabilidad para el ejercicio de la actividad punitiva.

En opinión de los primeros, las figuras de solidaridad y el principio de culpabilidad no conviven pacíficamente. Así, encontramos posiciones tan radicales como la de Nieto García (2005), quien está convencido de que ésta es una de “las cuestiones más contradictoras y desde luego más enigmáticas del Derecho Administrativo Sancionador” (p. 427), o lo expresado por García de Enterría (2004), quien duda de la constitucionalidad de esta figura jurídica en el campo del administrativo sancionador. En el mismo sentido, la objeción de Cobo Olvera (2002), quien considera que

La responsabilidad solidaria, como forma eficaz de garantizar el cumplimiento de obligaciones contractuales o extracontractuales, no puede penetrar en el ámbito del Derecho sancionador porque, de lo contrario, se derrumbaría el fundamento del sistema punitivo, según el cual cada uno responde de sus propios actos, sin que quepa, con el fin de una más eficaz tutela de los intereses públicos, establecer responsabilidad alguna sancionable solidariamente por actos ajenos (p. 652).

Sin embargo, la posición acabada de mencionar ha sido rechazada por otro sector de la doctrina, cuando manifiesta que el hecho que se admita este tipo de responsabilidad en el ámbito administrativo sancionador no riñe de ningún modo con la obligación de la aplicación de los principios que presiden la actividad. En este sentido, Zornoza Pérez (1992) sostiene:

El carácter predominantemente civil de esta forma de responsabilidad solidaria no debe impedir, como antes afirmábamos, la aplicación de los principios fundamentales del ordenamiento sancionador, y dado que la extensión de responsabilidad que contemplamos es la sanción prevista para los causantes o colaboradores en infracciones tributarias, su aplicación sólo será posible si concurre el requisito subjetivo de la culpabilidad, entendida aquí como conciencia y voluntad de cooperar en la realización del hecho antijurídico (p. 195).

Según nuestro modo de ver las cosas, el examen de culpabilidad para ser superado deberá rebasar dos niveles: el primero, referido a la culpabilidad que se exige al autor material del hecho u omisión, y el segundo, el que se le realice al garante, sin que en ninguno de ellos esté presente ninguna causal de exclusión de la responsabilidad.

Para la defensa de este tipo de culpabilidad nos apoyamos en la tesis de la responsabilidad *in vigilando* e *in eligiendo*, según la cual el garante o responsable solidario debe responder por aquellas personas que están a su cargo no generen daño alguno (García Manzano, *et al.*, 1993). Como lo ha manifestado De Palma del Teso (1996), las responsabilidades que se le exigen al garante no se demandan por las acciones de otros, como podría suceder en el caso de las consecuencias de la responsabilidad civil, sino que se exigen por las acciones u omisiones del mismo garante, por haber omitido el deber legal de prevenirlo, y no haber cooperado para que el autor material de la infracción no haya actuado dolosa o negligentemente. Y por una razón de conveniencia práctica, pues por “la naturaleza de las conductas constitutivas de muchas infracciones y también por la dificultad práctica de probar la culpabilidad en el caso de infracciones en masa (...), muchas conductas ilícitas carecerían de sanción si así se hiciera. De ahí que el legislador y la jurisprudencia, en general, hayan sido muy prudentes” (Sánchez Morón, 2005, p. 666 ).

En esta figura de la responsabilidad solidaria, al igual que en la aceptación de la culpabilidad de las personas jurídicas es en la que más se observan las diferencias entre la aplicación de los principios del orden penal al derecho administrativo. Porque en primer lugar una interpretación estricta del principio de culpabilidad en el campo administrativo en lo referente a la arista del principio de personalidad de las penas equivaldría a dejar sin piso una serie de infracciones contempladas en la legislación administrativa, y de paso, y lo más importante, que una serie de acciones y omisiones que se presentan en el seno de la sociedad y que atentan contra valores importantes para la convivencia de la comunidad quedarían sin ningún tipo de regulación.

Se hace una observación a lo expresado en lo relativo a que para que pueda operar la solidaridad de la responsabilidad administrativa debe tratarse siempre de una obligación que pueda ser avaluable en dinero, es decir, en las multas. Ello, porque es imposible que una sanción de otro tipo pueda ser saldada por uno de los individuos y luego pueda aquel que la saldó repetir contra los demás. Es decir, existe una imposibilidad de cuantificar las otras sanciones administrativas que no tienen una traducción económica, y por ende, no es posible que aquellos que asumieron la obligación exijan la devolución a los otros autores de la infracción<sup>24</sup>.

## CONCLUSIONES

Una vez revisados y analizados los lineamientos más sobresalientes de la postura de la Corte Constitucional colombiana en lo concerniente al principio de culpabilidad, se concluye que

- El principio de culpabilidad se erige en pilar sobre el que descansa la actividad sancionadora de la Administración. De este modo, la

---

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional español 76/1990 de 26 de abril de 1990, F.J. 4 B: *Puesto que no es lo mismo responder solidariamente cuando lo que está en juego es la libertad personal –en la medida en que la pena consista en la privación de dicha libertad– que hacerlo a través del pago de una cierta suma de dinero en la que se concreta la sanción tributaria, siempre prorrateable a posteriori entre los distintos responsables individuales.*

actuación u omisión del infractor debe ser, en principio, culpable. Sin embargo, no se puede pasar por alto lo expresado por la Corte en cuanto a la excepción del principio en los ámbitos tributario y cambiario.

- El principio de culpabilidad en el ejercicio de la actividad sancionadora de la Administración Pública tiene plena aplicabilidad tanto en las relaciones de sujeción general como en las sanciones que se imponen en el seno de una relación de sujeción especial.
- La lectura que se realiza del postulado en cuestión no es idéntica a la interpretación de la máxima en el campo penal. Con ello nos referimos a que el principio admite ciertas excepciones en el ejercicio de la potestad administrativa para sancionar; caso de la posibilidad de imponer sanciones a personas jurídicas o la aplicación de instituciones jurídicas como la solidaridad.
- Otra de las cuestiones que ha sido abordada por la Corte Constitucional en relación con este principio está relacionada con la posibilidad de aplicar las causales de exoneración de la culpa. El alto tribunal se ha detenido a reflexionar sobre la posibilidad de que el proceso sancionador no sea viable cuando exista fuerza mayor o caso fortuito.

## Referencias

- BAJO, M. y BACIGALUPO, S. (2001). *Derecho penal económico*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- BERMEJO VERA, J. *et al.*, (2001). *Derecho Administrativo. Parte especial*. Madrid: Civitas.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A. (2001). *Instituciones de derecho ambiental*. Madrid: La Ley.
- CALERO RODRÍGUEZ, J. (1995). *Régimen jurídico de las costas españolas*. Pamplona: Aranzadi.
- CALVO CHARRO, M. (1999). *Sanciones medioambientales*. Madrid: Marcial Pons.
- CARRETERO PÉREZ, A. y CARRETERO SÁNCHEZ, A. (1995). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.



- COBO OLVERA, T. (2002). *Régimen jurídico de las administraciones públicas. Análisis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. (Estudio normativo, doctrinal y jurisprudencial)*. Madrid: el Consultor.
- DE PALMA, Á. (1996). *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- ESCUIN PALOP, C. (2003). *Curso de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo blanch.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2005). *Manual básico administrativo*. Madrid: Tecnos.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. (2004). *Curso de derecho administrativo II*. Madrid.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2004). *Sanciones Administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. Granada: Comares.
- GARCÍA MANZANO, P. et al. (1993). *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Carperisi.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1999). *Comentarios a la Ley de Regimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Civitas.
- LOZANO CUTANDA, B. (1992). La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo (a propósito de la STC 246/1991, de 19 de diciembre). *Revista de Administración Pública*, 129, 211-239.
- LOZANO CUTANDA, B. (2003). *Derecho ambiental administrativo*. Madrid: Dykinson.
- MARINA JALVO, B. (1999). *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. (Fundamentos y regulación sustantiva)*. Valladolid: Lex Nova.
- NIETO GARCÍA, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- QUINTERO OLIVARES, G. (1991). La autotutela, los límites al poder sancionador de la administración pública y los principios inspiradores del derecho penal. *Revista de administración pública*, 126, p. 253-293.
- REBOLLO PUIG, M. (1989). *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2005). *Derecho Administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.
- ZORNOZA PÉREZ, J. J. (1992). *El sistema de infracciones y sanciones tributarias. (Los principios constitucionales del derecho sancionador)*. Madrid: Civitas.