

**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**



**DE LAS OBLIGACIONES DEL OPERADOR DISCIPLINARIO
FRENTE AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.**

LILIANA CONSUELO PARRA ÁVILA

**DIRECTOR
HÉCTOR FERRER LEAL
COORDINADOR ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO SANCIONATORIO**

**PROFESOR
RICARDO ARIZA
DOCENTE METODÓLOGO**

**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO SANCIONATORIO
BOGOTÁ D.C. 25 DE JULIO DE 2013**

DE LAS OBLIGACIONES DEL OPERADOR DISCIPLINARIO FRENTE AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

LILIANA CONSUELO PARRA
ÁVILA¹

“Libertad es proporcionalidad, porque ofrece plena latitud a la ambición del mérito y la emulación de la glorias”

*Pierre Jouseph
Proudhon*

Resumen:

El Operador Disciplinario es el titular de la acción disciplinaria de conformidad con las normas procedimentales en el ordenamiento jurídico interno, tales como la Ley 734 de 2002 y la Ley 836 de 2003. Es así como su función debe obligatoriamente dirigirse a respetar los postulados constitucionales y los principios rectores con el objeto de garantizar a los investigados sus

¹ Abogada Universidad Autónoma de Colombia – Técnico en Conocimientos Criminológicos - Especialización en Procedimiento Penal Constitucional y Justicia Militar - Estudiante Especialización en Derecho Sancionatorio – Asesora Jurídica Fuerzas Militares de Colombia - Abogada litigante Grupo Disciplinario Defensoría Militar -DEMIL- Jefe Departamento Jurídico Factory Bla.

derechos. Por ende, el principio de proporcionalidad en el ámbito de las sanciones disciplinarias tiene gran importancia pues esta es una herramienta que puede minimizar la discrecionalidad y la arbitrariedad en la imposición de la sanción disciplinaria.

Palabras Clave:

Operador Disciplinario, Proporcionalidad, Sanción, Principios, Discrecionalidad.

OBLIGATIONS OF DISCIPLINARY OPERATOR OPPOSED TO THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY.

Abstract:

Disciplinary Operator is the owner of the disciplinary action in accordance with the procedural rules in the legal system, such as Law 734 of 2002 and Law 836 of 2003. Thus, their role should be directed to respect the constitutional and guiding principles in order to ensure their rights investigation. Moreover, the principle of proportionality in the context of disciplinary sanctions is very important because this is a tool that can minimize discretion and arbitrariness in the imposition of a disciplinary sanction.

Key Words:

Operator Disciplinary, Proportionality, Punishment, Principles, Discretion.

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo Sancionador o Derecho Sancionatorio es una rama del Derecho muy debatida en el campo legal toda vez que tiene estrecha vinculación con el *ius Puniendi* del Estado definido como el poder que ostentan las autoridades, no sólo penales sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal. La Corte Constitucional señala que esta facultad se traduce en la *“potestad ésta, que no sólo es ejercida por los jueces, sino por diversos funcionarios de la administración, que, para lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, deban hacer uso de éste, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal”*.²

Así las cosas, esta materia no se circunscribe exclusivamente a la noción penalista sino que también congrega otras modalidades de la actividad sancionadora como es el caso del contravencional o policivo, disciplinario, correccional y/o correctivo.

Y son los “funcionarios de la administración” quienes están en la obligación de observar las garantías procesales y constitucionales, como el principio de proporcionalidad, con el objetivo fundamental de evidenciar los rasgos esenciales que definen el aludido principio y que lo constituyen en un “límite jurídico” infranqueable a la esfera de la potestad sancionatoria de la Administración, desde el punto de vista disciplinario.

² Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 1998. M.P. Carmenza Isaza de Gómez.

En el presente artículo se hace una descripción de las obligaciones del operador disciplinario frente al principio de proporcionalidad, característica está desarrollada legal y jurisprudencialmente y que debe ser observada en el marco de aplicación del Derecho Disciplinario.

II. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES

El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa, como expresión de la función pública, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, imparcialidad y publicidad; exigencias axiológicas que al ser armonizadas con los deberes especiales de sujeción y de lealtad a cargo de los servidores públicos, consagrados en el artículo 6 ibídem, imponen la correlativa obligación de observar imparcialidad y neutralidad en el cumplimiento de sus funciones, Esto indica que todo servidor público debe ejercer el cargo y cumplir sus funciones conforme a tales postulados establecidos en la Constitución, la ley y el manual de funciones. Dichas obligaciones deben ser observadas por el Operador Disciplinario, entendido este como “Todo servidor público que intervenga en la gestión de asuntos disciplinarios”.

Así mismo, el párrafo del artículo 3 de la Ley 489 de 1998, prevé que la función administrativa debe desarrollarse conforme a los

principios constitucionales antes mencionados y en particular los de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia, los cuales deben “ser tenidos en cuenta por los órganos de control (...) al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”.

El artículo 118 de la Constitución Política establece que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los Procuradores Delegados y los Agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales; postula que entre sus obligaciones se encuentra la de ejercer vigilancia superior sobre la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas. Igualmente, corresponde al Procurador General de la Nación o sus delegados, ejercer dicha vigilancia respecto de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, de conformidad con el numeral 6 del artículo 277 ibídem.

De lo anterior se infiere que la potestad disciplinaria le corresponde al Estado y que preferentemente esa titularidad la ejerce la Procuraduría General de la Nación. Por tanto, se

trata de una función constitucional que atribuye una competencia específica al órgano de control, pero cuyo desarrollo quedó reservado al legislativo, de donde, es la ley la que atribuye la competencia para cada caso concreto y en estas condiciones quien ejerza esa potestad tiene el poder de dirección sobre la actuación.

Por ello, el artículo 70 de la Ley 734 de 2002 estableció la obligatoriedad de la actuación disciplinaria, según la cual El servidor público que tenga conocimiento de un hecho constitutivo de posible falta disciplinaria, si fuere competente, iniciará inmediatamente la acción correspondiente. Si no lo fuere, pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente, adjuntando las pruebas que tuviere.

En virtud de lo anterior, podemos indicar que el objetivo del Operador Disciplinario es el de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos sobre los cuales inicie la respectiva acción disciplinaria. Y se orienta fundamentalmente en *“la potestad de los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios, con el propósito de preservar los principios que guían la función administrativa señalados en el artículo 209 constitucional (moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad. Aunque nada impide que se pueda sancionar disciplinariamente a particulares que cumplen funciones públicas:*

*profesionales que tienen determinados deberes especiales”.*³

Los funcionarios a quienes corresponde ejercer la potestad disciplinaria, conforme al régimen de competencias, tienen ese poder-deber de la obligatoriedad de la acción disciplinaria, lo que significa que los funcionarios competentes son los llamados a tomar las decisiones y controlar el trámite para que esa actuación se surta conforme a las reglas del debido proceso establecidas en el artículo 29 de la Carta.

Finalmente, la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad⁴, se pronunció sobre el poder-deber que constituye el derecho disciplinario y que es pertinente citarlo en este momento:

“El derecho disciplinario está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan. Ello hace parte de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, que resultan imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado, motivo por el cual su mantenimiento, merced a un

³ Corte Constitucional. Sentencia C-949/2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra: “que están sometidas a una sujeción especial, como los servidores públicos, o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores”.

⁴ Corte Constitucional. No. C-417/93. M.P. Jose Gregorio Hernandez Galindo

ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones, no solamente constituye derecho sino que es ante todo deber del Estado”.

Consecuente con lo anterior, se citan algunas apreciaciones respecto del Derecho Disciplinario como parte del derecho punitivo del Estado, teniéndose como referente el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública, tales como el de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, contenidos en el artículo 209 de la Carta Fundamental.

En consecuencia, tanto la parte sustantiva como la procedimental del derecho disciplinario, son autónomas, como quiera que atienden y velan por el buen funcionamiento de la organización estatal, dado que está orientado a regular el comportamiento disciplinario de sus funcionarios, 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.

Entonces, los servidores públicos deben buscar siempre el cumplimiento de los cometidos propuestos por el Estado y cumplir las funciones del cargo para el cual fueron nombrados, es decir, servir al Estado y a la comunidad en general

con estricta sujeción a lo dispuesto en la Constitución, la ley y los reglamentos, previstos en la Constitución como principios y desempeño de funciones públicas en los artículos 6 y 122. Concluyéndose, que cualquier funcionario del Estado, puede verse sometido a un proceso disciplinario para determinar su grado de responsabilidad, no sólo referido a su desempeño, sino también por las posibles omisiones o extralimitaciones en el ejercicio de sus funciones.

La inobservancia de las normas debe implicar la vulneración del deber funcional, o sea, el desconocimiento de la función social que le incumbe a todo servidor público o al particular que cumple funciones públicas. Entonces, si los postulados de la administración pública son la diligencia y el cuidado en el desempeño de las funciones asignadas, la consecuencia jurídica es la sanción de las conductas que atentan contra tales postulados, a saber, la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia. En términos generales, la infracción a un deber de cuidado o diligencia.

En efecto, en el proceso disciplinario se juzga el comportamiento de los servidores públicos frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública, ya que la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o

extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo. Dichas sanciones son impuestas por la autoridad administrativa competente o por la Procuraduría General de la Nación y sus delegados, ente que tiene a su cargo la vigilancia de la conducta oficial de los servidores estatales.

Ahora bien, dentro de la función administrativa encontramos que el sujeto activo sobre quien recaen las obligaciones de observar los principios del Derecho Sancionatorio es el **Operador Disciplinario**. Introdutoriamente hacía alusión a los “límites jurídicos” que tenía el mismo al momento de ejercer la potestad sancionatoria apoyado en la normatividad vigente. Pues bien, este tema mucho tiene que ver con la autonomía que hoy se predica del derecho disciplinario, merced a las categorías dogmáticas que le son propias y exclusivas y que es producto de la evolución de una disciplina jurídica que, en sus orígenes, se nutrió de las instituciones jurídicas del Derecho Administrativo, siendo luego permeado por las del Derecho Penal.

El reducido margen de discrecionalidad del operador jurídico, en un sistema de competencias y atribuciones legisladas, impide que este pueda apartarse, sin razones valederas, del referente normativo que le sirve de patrón. Dicho referente normativo es ni más ni menos que la Carta Política y los fines administrativos que cobijan a los

servidores públicos, tal como lo veíamos en el acápite anterior.

Conforme a lo anterior, el investigador disciplinario no puede desconocer la ley que le corresponde aplicar, so pretexto de las consecuencias que, eventualmente, podrían derivarse de su pronunciamiento, máxime cuando dicha eventualidad es apenas hipotética y sin fundamento probatorio alguno.

Contrario sensu, debe advertirse que la propia ley autoriza a reconocer algún efecto de atenuación del reproche, merced a las consecuencias derivadas de la conducta objeto de cuestionamiento, pero nunca en consideraciones a las repercusiones sociales de la actuación procesal. De la atenuación -o la agravación de la sanción según sea el caso-, es que se trae en comento el principio de proporcionalidad que más adelante observaremos.

III. OBSERVANCIA DEL DEBIDO PROCESO

“La prevalencia de la parte dogmática sobre la parte orgánica de la Constitución involucra el principio de la interpretación más favorable para los derechos fundamentales. La interpretación conforme a la Constitución se traduce, en materia penal, en la limitación de las facultades y del poder punitivo del Estado, en el grado y en la extensión necesarias a fin de garantizar el debido proceso y los demás derechos constitucionales que la Carta

*consagra en favor de los procesados”.*⁵

Es así, también, como en el derecho disciplinario, no puede persistir duda respecto del objeto, naturaleza y fin del debido proceso. En la parte de la tutela trascrita, que está impresa dentro de las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, se destaca cómo la parte dogmática, en sus reglas, exigen con toda claridad, que ellas, en este caso, el debido proceso, deben ser interpretadas y aplicadas a favor del procesado en su mayor extensión, restringiendo jurídica y racionalmente el poder punitivo del Estado, circunscribiendo su aplicación a los estrictos términos de la Constitución Política, haciendo efectiva su fundamentación axiológica.

El debido proceso que aquí se viene destacando, rechaza cualquier forma de arbitrariedad, así tenga la apariencia formal de haberse cumplido con aquél. La arbitrariedad, como acto o proceder contrario a la Constitución Política, la ley y la razón, no puede imponerse en el proceso disciplinario objeto de examen, como sí lo efectuó el a quo, desbordando sus funciones jurídicas, particularmente uno de los fines esenciales del Estado social de derecho, que consiste en (...) *“garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”* artículo 2 de la Constitución Política.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-474/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez.

Toda regla o norma constitucional, una de tantas, el debido proceso, como afirma acertadamente Alexy: *“son normas que, cuando se cumple el tipo de hecho, ordenan una consecuencia jurídica definitiva, es decir, cuando se cumplen determinadas condiciones, ordenan, prohíben o permiten algo definitivamente o autorizan definitivamente hacer algo. Por lo tanto pueden ser llamadas mandatos definitivos”* (...).⁶

En ese sentido, encontramos que para el Operador Disciplinario no solamente es necesario observar y sujetarse a los principios inherentes de la función administrativa, sino que también está en la obligación de observar los principios rectores de la actuación disciplinaria contenidos en la normatividad vigente.

IV. DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Antes de entrar al estudio de los fundamentos propios del principio de proporcionalidad, se hará una breve descripción de la normativa nacional que lo recoge. Así, se tiene que en Colombia, el citado principio se encuentra en las siguientes regulaciones normativas:

- Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Artículo 94. Proporcionalidad. “No se podrán ordenar medidas cautelares sobre bienes del imputado o acusado cuando aparezcan

desproporcionadas en relación con la gravedad del daño y la probable sentencia sobre la pretensión de reparación integral o tasación de perjuicios”.

- Código Contencioso Administrativo. Artículo 36 (Decreto 01 de 1984). Decisiones discrecionales: “En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.
- Código Penal (Ley 599 de 2000), Artículo 3º. Principios de las Sanciones Penales: “La imposición de la pena o de la medida de seguridad responderá a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad...”.
- Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), Artículo 18: Proporcionalidad. “La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley”.
- Decreto 1798 de 2000 (Por el cual se modifican las normas de disciplina y ética para la Policía Nacional). Artículo 18: Proporcionalidad. “La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija este decreto”.

⁶ ALEXY, Robert. El concepto y la validez del derecho, Editorial Gedisa, Barcelona, 1994, p. 75

Como puede observarse, la normativa legal, que recoge el principio de proporcionalidad en Colombia es dicente respecto de la preocupación del poder legislativo en regular legalmente el principio.

Ahora bien, el Principio de Proporcionalidad en sentido amplio o genérico se integra de tres elementos, a saber: a) el de utilidad o adecuación. b) el de necesidad o indispensabilidad. c) el de proporcionalidad en sentido estricto. Cada uno de los subprincipios enunciados y que integran el principio de proporcionalidad requiere de un análisis concreto al momento de su aplicación y que exige un enjuiciamiento de la sanción administrativa a imponer desde tres ángulos de vista.

En primer lugar, la sanción administrativa que se cuestiona ha de ser idónea en relación con el fin que se persigue, esto es, se requiere que al menos la medida facilite o tienda a la consecución del objetivo propuesto (es lo que la Doctrina llama el juicio de necesidad).

En segundo lugar, la medida o sanción (administrativa) ha de ser necesaria o la más moderada entre todos los medios coercitivos con que dispone la Administración, no solo en el sentido de que ha de comprobarse si la acción disciplinaria o sancionatoria se justifica en razón al fin que se persigue, sino además constatar que la medida o sanción es imprescindible, por qué no hay otra más suave o moderada para tal propósito (la doctrina lo denomina juicio de indispensabilidad) y en tercer lugar, la sanción ha de ser

proporcionada, esto es, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios y ventajas que perjuicios sobre los bienes o derechos en conflicto.

Con respecto a la finalidad del Principio de Proporcionalidad, la Corte Constitucional en Sentencia T-422 del 19 de junio de 1992, señaló: *“De otra parte, los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad. El principio de proporcionalidad busca que la medida no solo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”*.

Posteriormente, el máximo organismo de cierre de la jurisdicción constitucional dijo sobre el principio que *“El concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado”*.⁷

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-022 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

El Estado colombiano en el ejercicio del derecho disciplinario sancionador se encuentra sometido a unos límites, como por ejemplo, las garantías individuales y la seguridad jurídica en virtud de la cláusula del Estado Social de Derecho adoptado en 1991, para evitar precisamente la arbitrariedad y la desproporción en el cumplimiento de la sanción disciplinaria, sacrificando los derechos fundamentales del sujeto activo en la comisión de una conducta punible o un ilícito disciplinario³⁸, desconociendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Desde la perspectiva del principio de legalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de nuestra Constitución, a cuya aplicación se tiene derecho en la esfera disciplinaria, se ve vulnerado cuando la imposición de sanción no es congruente con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 734 de 2002; la discrecionalidad del operador jurídico en el proceso de individualización para graduar la sanción a imponer ha de entenderse como aquella que le permite moverse dentro del ámbito de los límites establecidos por cada una de las sanciones.

Ahora bien, la relación entre el principio de proporcionalidad y el control a los poderes públicos, encuentra, desde la óptica del derecho disciplinario sancionador, un terreno adecuado para su desarrollo, pues de un lado está el análisis del principio como concepto abstracto y de otro el estudio de los elementos formales de la normativa relacionada con el régimen disciplinario sancionador, contenido en la Ley 734

de 2002; ambos elementos deben desembocar en una confrontación que permita obtener conclusiones sobre la adecuación de dicha normativa a la luz del desarrollo teórico del principio.

La libertad de los sujetos para comportarse de acuerdo con su propio criterio se ve restringida por el deber de ajustar su comportamiento a la normativa vigente en un determinado territorio donde convive. Ahora bien, como se expresó la Corte Constitucional, el principio de proporcionalidad está compuesto por tres subprincipios que deben ser aplicados de forma sucesiva y escalonada. Por lo que se refiere a la aplicación concreta del principio en el ámbito de la sanción disciplinaria, en primer lugar, se verifica el cumplimiento del subprincipio de la idoneidad. En caso de hallarse que la medida a adoptar es idónea, se continúa analizando su necesidad y posteriormente su proporcionalidad en sentido estricto.

Una sanción disciplinaria que no supere las exigencias de alguno de los subprincipios no se constituye en un límite al poder disciplinario y debería ser expulsada del ordenamiento. Ahora, desde la perspectiva del subprincipio de idoneidad o de adecuación, este subprincipio indicaría que toda sanción disciplinaria debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.

Por lo que respecta al principio de necesidad o de intervención más restringida posible, toda sanción disciplinaria debe ser la más benigna

posible, entre aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para lograr el fin propuesto. Se debe realizar un doble examen que consiste, primero, en comparar si alguna de las sanciones alternativas es igualmente idónea a la consagrada en la norma y, segundo, si esa condición afecta algún principio constitucional, en un grado menor; luego, el primer paso en la aplicación de este subprincipio es la elección de las sanciones alternativas. Finalmente, en lo que toca al principio de proporcionalidad, en sentido estricto, la sanción disciplinaria debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido. En otras palabras, la aplicación de la proporcionalidad, en sentido estricto, significa que las ventajas que se obtienen mediante la imposición de una sanción deben compensar los sacrificios que dicha sanción implica para los derechos y garantías fundamentales del disciplinado.

De acuerdo con lo brevemente expuesto, queda así sumariamente esbozado un procedimiento básico en la aplicación del principio de proporcionalidad.

En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta,

ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad⁸.

Ahora bien, tratándose del tema de principios resulta pertinente que el Operador Disciplinario se apoye en la jurisprudencia constitucional para entender el alcance de los mismos en la actuación procesal.

Es así como, en la teoría del derecho, se reconocen a los principios y a las reglas como categorías de normas jurídicas⁹. Ambas se suelen clasificar dentro de dicho concepto pues desde un punto de vista general (principio) o desde otro concreto y específico (regla) establecen aquello que es o debe ser. Así las cosas, tanto los principios como las reglas al tener vocación normativa se manifiestan en mandatos, permisiones o prohibiciones que delimitan y exigen un determinado comportamiento¹⁰.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-125 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹ ALEXY. Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2002. Pág. 83.

¹⁰ Sobre la materia, la doctrina ha dicho: “[Los] principios jurídicos tienen pleno valor de fuente jurídica; forman parte del ordenamiento jurídico. Con frases harto expresivas lo ha proclamado RIVERO: ‘Los principios generales tienen pleno valor de Derecho Positivo, considerándoles éste como parte integrante esencial del orden jurídico y sancionando su violación con la misma energía que la de la regla escrita’. Por consiguiente, su valor es indiscutible, hayan logrado o no el reconocimiento jurisprudencial”. (GONZÁLEZ PÉREZ. Jesús. El principio general de la Buena Fe en el Derecho Administrativo. Editorial Civitas S.A. Madrid. Pág. 50). En idéntico sentido, se ha señalado que: “El ordenamiento jurídico no es una sucesión interminable de preceptos determinantes y actos determinados, algo así como una cadena compuesta por un número infinito de eslabones, sino que tiene un límite

Precisamente, en sentencia T-406 de 1992, se manifestó que:

“Los principios (...), consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional. (...) Su alcance normativo no consiste en la enunciación de ideales que deben guiar los destinos institucionales y sociales con el objeto de que algún día se llegue a ellos; su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base [deontológico]-jurídica sin la cual cambiaría la naturaleza misma de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y su razón de ser. Los principios expresan normas jurídica para el presente; son el inicio del nuevo orden”¹¹.

La principal diferencia entre ambos tipos de normas radica en la especificidad de sus órdenes o preceptos, pues mientras los principios son típicas normas de

organización, mediante los cuales se unifica o estructura cada una de las instituciones jurídicas que dan fundamento o valor al derecho, a través de la condensación de valores éticos y de justicia; las reglas constituyen normas de conducta que consagran imperativos categóricos o hipotéticos que deben ser exactamente cumplidos en cuanto a lo que ellas exigen, sin importar el ámbito fáctico o jurídico en el que se producen.

Así las cosas, mientras las reglas se limitan a exigir un comportamiento concreto y determinado, los principios trascienden a la mera descripción de una conducta prevista en un precepto jurídico, para darle valor y sentido a muchos de ellos, a través de la unificación de los distintos pilares que soportan una institución jurídica. Con acierto, la doctrina ha sostenido que:

“[Los principios constituyen los soportes estructurales del sistema entero del ordenamiento, al que por ello prestan todo su sentido. Son <<generales>> por lo mismo, porque trascienden de un precepto concreto y organizan y dan sentido a muchos, y, a la vez, porque no deben confundirse con apreciaciones singulares y particulares que pudieran expresar la exigencia de una supuesta <<justicia de caso concreto>> (...) Son los principios institucionales los que organizan las distintas normas reguladoras disponibles para el régimen de la institución, los que dan a las mismas todo su sentido y alcance, y a la vez, los que precisan, según una lógica propia, la articulación de todas ellas, así como la solución procedente en caso de insuficiencia de alguna de

superior y otro inferior. El primero denomínese norma fundamental, el segundo está integrado por los actos finales de ejecución, no susceptibles ya de provocar ulteriores consecuencias. // La norma suprema no es un acto, pues, como su nombre lo indica, es un principio límite, es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría”. (GARCÍA MÁYNES. Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Editorial Porrúa. México. 2002. Pág. 85). (Subrayado por fuera del texto original).

¹¹ M.P. Ciro Angarita Barón.

*ellas o de laguna. Los principios institucionales son principios generales del Derecho porque trascienden a las normas concretas y porque en ellos se expresa siempre necesariamente un orden de valores de justicia material; son así, a la vez, nódulos de condensación de valores ético-sociales y centros de organización del régimen positivo de las instituciones y animadores de su funcionamiento*¹².

Los principios como lo reconoce la doctrina están llamados a cumplir en el sistema normativo los siguientes papeles primordiales: (i) Sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; (ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y finalmente, (iii) en caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho. En estos términos, es indiscutible que los principios cumplen una triple función de fundamento, interpretación e integración del orden jurídico.

Se reconoce a los principios como fundamento, en la medida en que contribuyen a la organización deontológica de las distintas instituciones que dan soporte a la vida jurídica, esto es, fijan los criterios básicos o pilares estructurales de una determinada situación o relación social que goza de trascendencia o importancia para el derecho, como ocurre, por ejemplo, con los

contratos, el matrimonio, la responsabilidad o el ejercicio del poder público en sus distintas expresiones. De donde resulta que, en cumplimiento de esta función, los principios se convierten en el punto cardinal que sirve de orientación para la aplicación de las innumerables reglas jurídicas que se apoyan sobre unos mismos valores que las explican, justifican y las dotan de sentido¹³.

En cuanto a su función como instrumento para la interpretación, la Corte Constitucional ha dicho que los principios se convierten en guías hermenéuticas para descifrar el contenido normativo de las reglas jurídicas que al momento de su aplicación resulten oscuras, dudosas, imprecisas, indeterminadas o aun contradictorias en relación con otras normas de rango superior, incluyendo dentro de las mismas a los principios de naturaleza constitucional. A manera de ejemplo, en sentencia T-005 de 1995¹⁴, al referirse a la aplicación del principio de solidaridad en materia de seguridad social, se expuso que:

“El concepto de solidaridad opera como un principio cuya fuerza normativa se pone en evidencia en aquellos casos en los cuales entran

¹² GARCÍA DE ENTERRÍA. Eduardo. FERNÁNDEZ. Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Octava Edición. Editorial Civitas. Madrid. Págs. 74 y 75.

¹³ Adicionalmente, se ha dicho en la doctrina que los principios jurídicos constituyen la base del ordenamiento jurídico porque suponen la existencia de *“la parte permanente y eterna del derecho y también la cambiante y mutable que determina la evolución jurídica; son las ideas fundamentales e informadoras de la organización jurídica de la Nación”*. GONZÁLEZ PÉREZ. Jesús. Op.Cit. Pág. 50.

¹⁴ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*en conflicto obligaciones definidas de manera específica en la ley, de cuya eficacia depende la protección de derechos fundamentales. Los principios sirven para sustentar soluciones a los problemas de sopesamiento de intereses y valores, de tal manera que la decisión final no habría sido la misma de no existir dicho principio”.*¹⁵

Finalmente, los principios cumplen una función de integración, ya que asumen el rol de fuente formal del derecho ante la insuficiencia material de la ley para regular todas y cada una de las situaciones que se puedan presentar en el devenir social. El ordenamiento jurídico crea así un mecanismo que le permite a todos los operadores y, en especial, a los jueces, resolver los problemas que escapan a la previsión humana en el momento de expedir los correspondientes estatutos normativos dirigidos a regular su comportamiento, o que se presentan como nuevos, en atención al desarrollo progresivo de la sociedad y a la exigencia de darle una respuesta jurídica a las múltiples necesidades que en esta se presentan.

Son varios los preceptos que le asignan a los principios las funciones anteriormente descritas. A título meramente ilustrativo, la Corte destaca los siguientes:

¹⁵ De igual manera, en sentencia T-058 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte manifestó que: *“Los principios juegan un papel esencial en la interpretación jurídica, en especial cuando se presentan casos difíciles, producto del conflicto de varias normas”.*

- El artículo 230 del Texto Superior que al someter a los jueces en el desarrollo de la función jurisdiccional al imperio del ordenamiento jurídico, reconoce a los principios generales del derecho como criterios auxiliares de la actividad judicial.

- El artículo 8 de la Ley 153 de 1887, dispone que cuando haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulan casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas o principios generales de derecho¹⁶.

- Los artículos 4° y 5° del Código de Procedimiento Civil, aplicables por vía de remisión a la mayoría de los procedimientos vigentes en otras áreas del conocimiento jurídico, disponen:

*“Artículo 4. Interpretación de las normas procesales: Al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas del presente Código, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales de derecho procesal, de manera que se cumpla la garantía constitucional del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes”*¹⁷.

¹⁶ Sobre el alcance de esta disposición se puede consultar la Sentencia C-083 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁷ Sobre el alcance de la citada norma se puede consultar la Sentencia C-029 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía

“Artículo 5. Vacíos y deficiencias del Código. Cualquier vacío en las disposiciones del presente Código, se llenará con las normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales del derecho procesal”.

- El artículo 19 del Código Sustantivo del Trabajo establece que ante la ausencia de una norma que resulte exactamente aplicable al caso controvertido en materia laboral, se aplican las disposiciones que regulen casos semejantes, o los principios que se deriven del citado código, entre otras fuentes jurídicas.

- Finalmente, en el ámbito disciplinario, el artículo 21 de la Ley 734 de 2002, determina que: *“En la aplicación del régimen disciplinario prevalecerán los principios rectores contenidos en esta Ley y en la Constitución Política”*.

Luego, ante el reconocimiento de los principios como fundamento o base de las instituciones jurídicas, es importante resaltar que ellos en cuanto a su ámbito de aplicación y eficacia normativa jamás pueden ser sometidos a las reglas de validez y a las cláusulas de excepción de las reglas jurídicas¹⁸, pues su carácter

¹⁸ Se presentan sujeciones de validez entre las normas jurídicas, cuando su creación y vigencia se somete a una relación jerárquica de dependencia, de suerte que, entre las mismas, es exigible una subordinación al principio de legalidad. Por otra parte, tienen aplicación las cláusulas de excepción en aquellas hipótesis en las cuales una norma jurídica no puede ser invalidada, pero sus mandatos normativos no pueden coexistir con otra disposición vigente, pues resultan manifiestamente contradictorios. En estas

relativo y su naturaleza no cuantificable impiden que se establezcan relaciones de primacía absoluta entre los mismos.

Es claro entonces que mientras una regla jurídica se somete a pautas y criterios que determinan su aplicabilidad a cada caso en concreto a partir de la pérdida de su fuerza normativa; en tratándose de los principios dicha fuerza se mantiene inalterable, independientemente de que resulten aplicables o no a un caso concreto.

Los conflictos que se presentan en cuanto a la función jurídica que aportan los principios se someten, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, a un **juicio de ponderación**¹⁹, o como lo admite la doctrina, a una relación de precedencia condicionada, atendiendo a las circunstancias del caso²⁰. Precisamente, en una reciente providencia, al referirse al alcance del principio constitucional de la buena fe, se expuso que:

“[La Corte se ha pronunciado respecto del principio de la buena fe, por lo que en la actualidad se cuenta con una sólida línea jurisprudencial en la materia. Al respecto ha indicado

circunstancias, el mismo ordenamiento jurídico consagra cláusulas generales, tales como, que *“ley posterior deroga a la ley anterior”* o *“la ley especial deroga a la ley general”* que permiten superar dicho conflicto normativo.

¹⁹ Véase, entre otras, las sentencias SU-337 de 1999, T-551 de 1999, T-692 de 1999, C-647 de 2001, T-823 de 2002, T-1025 de 2002, T-1021 de 2003, C-1186 de 2003, C-131 de 2004, C-229 de 2004 y T-739 de 2004.

²⁰ ALEXY. Robert. Op.Cit. Pág. 92.

*que el principio de la buena fe no es absoluto, por cuanto no es ajeno a limitaciones y precisiones, y que igualmente, su aplicación, en un caso concreto, debe ser ponderada con otros principios constitucionales igualmente importantes para la organización social como lo son, por ejemplo, la seguridad jurídica, el interés general o la salvaguarda de los derechos de terceros*²¹.

El juicio de ponderación conduce a que en un caso concreto se le otorgue primacía jurídica a un principio frente a otro, sin que ineludiblemente en todas las hipótesis de conflicto, la solución deba ser exactamente la misma, pues dependerá de las circunstancias fácticas y jurídicas que se hagan presente en cada asunto. De otro lado, es posible que una regla entre en contradicción con la vocación normativa de un principio, sea o no de rango constitucional, en dicha situación y dado el mayor peso que se reconoce a los principios en el ordenamiento jurídico, debe introducirse una cláusula de excepción en cuanto al carácter

²¹ Sentencia C-131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Ya en sentencia T-058 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), se había sostenido que: *“Un principio constitucional tienen una fuerza normativa que inspira y proporciona sentido a todo el ordenamiento jurídico pero que no es suficiente para imponerse por sí mismo ante cualquier regla inferior del sistema. Esta insuficiencia proviene de la necesidad de ponderación y adecuación que es propia de la aplicación de principios. En el caso presente, la justicia material entra en conflicto con otras principios como el de certeza, seguridad y objetividad jurídica. La solución a dicho conflicto debe resultar del análisis fáctico que se plantea ante el juez de tutela”*. (Subrayado por fuera del texto original)

normativo de la regla jurídica, con motivo de la decisión del caso en concreto.

De suerte que, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, los principios tienen una naturaleza normativa que opera prima facie sobre las reglas, por virtud de la cual o bien pueden conducir a inaplicar los preceptos jurídicos que se derivan de éstas en un caso en concreto²², o en definitiva, podrían dar lugar a la declaratoria de ilegalidad o inconstitucionalidad de las mismas, cuando su contradicción u oposición resulte clara, manifiesta e indiscutible con un principio jurídico de mayor jerarquía. Un ejemplo significativo se encuentra en la providencia C-126 de 1998²³, en la cual la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias disposiciones del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, en el entendido que la propiedad privada que se puede ejercer sobre los citados recursos, está igualmente sujeta a todas las limitaciones y restricciones que derivan de la función ecológica de la propiedad, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 del Texto Superior. En sus propias palabras, este Tribunal manifestó:

²² Así, por ejemplo, en sentencia T-520 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), al plantearse en sede constitucional las controversias surgidas entre los secuestrados y las instituciones financieras con ocasión de los créditos hipotecarios asumidos por los primeros, esta Corporación decidió inaplicar las disposiciones relativas a las obligaciones que surgen del contrato de mutuo mercantil, tales como, el pago de los intereses remuneratorios y moratorios en aplicación de los principios constitucionales de solidaridad social y buena fe.

²³ M.P. Jaime Araújo Rentería.

*“Los principios constitucionales, a pesar de tener una forma de interpretación y aplicación diversa a las reglas, pues están sujetos a un ejercicio de ponderación, no por ello dejan de ser normas constitucionales, por lo cual deben ser respetados por la ley. Por ende, una disposición legal incompatible con un principio constitucional debe ser declarada inexecutable, en caso de que no admita una interpretación conforme a la Carta. Esta Corporación ha señalado que la fuerza normativa de los principios y valores constitucionales es tan clara que incluso habría que retirar del ordenamiento aquellas disposiciones que vulneran el Preámbulo, ya que éste forma parte de la Carta y goza de **poder vinculante** en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma -sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios”²⁴.*

²⁴ De la misma manera, el Tribunal Constitucional de España, en sentencia del 2 de febrero de 1981, explicó que: “Los principios general del derecho incluidos en la Constitución tienen un carácter informador de todo el ordenamiento jurídico -como lo afirma el art. 1.4. del Título preliminar CC-, que debe así ser interpretado de acuerdo con los mismos. Pero es también claro que allí donde la oposición entre las leyes anteriores y los principios generales plasmados en la Constitución sea irreductible, tales principios, en cuanto forman parte de la Constitución participan de la fuerza derogatoria de la misma, como no puede ser de otro modo”. Citado en la obra de GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. FERNÁNDEZ. Tomás-Ramón. Op.Cit. Pág. 80.

Es indispensable recordar que los principios corresponden a una típica norma jurídica de contenido autónomo y singular que dado su carácter general y, por lo tanto, su textura abierta, someten su eficacia directa en cada caso en concreto a la interpretación y exégesis de dicho contenido normativo. El cual, como previamente se expuso, se encuentra generalmente vinculado al valor básico que sirve de fundamento a las distintas instituciones jurídicas. Esta Corporación en sentencia T-406 de 1992²⁵ textualmente declaró:

“Los principios fundamentales del Estado son una pauta de interpretación ineludible por la simple razón de que son parte de la Constitución misma y están dotados de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo cuarto del texto fundamental. Sin embargo, no siempre son suficientes por sí solos para determinar la solución necesaria en un caso concreto. No obstante el hecho de poseer valor normativo, siguen teniendo un carácter general y por lo tanto una textura abierta, lo cual, en ocasiones, limita la eficacia directa de los mismos”.

Ese margen de interpretación que necesariamente se reconoce en la definición de un principio, le otorga una amplia discrecionalidad al investigador de la comisión de la falta disciplinaria. Potestad discrecional que sin lugar a dudas resulta -en principio- contraria a la seguridad y certeza que se exige en cuanto a la descripción de las faltas o comportamientos reprochables disciplinariamente, como expresión

²⁵ M.P. Ciro Angarita Barón.

de los principios constitucionales de legalidad y tipicidad en el ámbito del derecho punitivo del Estado.

Recuérdese que, como se expuso con anterioridad, las citadas garantías constitucionales, le imponen al legislador la obligación de definir previa, taxativa e inequívocamente las conductas consideradas como ilegales y las sanciones en las que incurrirá quien comete algunas de dichas conductas prohibidas. De suerte que, cuando ello no ocurre así, la norma en cuestión viola la Carta Fundamental, como sucedería de permitirse que la vulneración de un principio por sí sólo, sin más, configure la existencia de una falta disciplinaria, dado que su carácter general y la textura abierta de su contenido normativo, dejaría a la discrecionalidad del investigador la descripción del comportamiento punible.

Frente a lo anterior se hace pertinente indicar que es necesario además de conocer el alcance del principio dentro del Derecho Sancionatorio, identificar igualmente por parte el **Operador Disciplinario**, la finalidad, la proporcionalidad y la legalidad de la sanción administrativa.

En este orden de ideas, se observa que la nueva concepción del Estado según la cláusula “social de derecho” produjo un incremento apreciable de las facultades administrativas tendientes a cumplir con los nuevos cometidos señalados al Estado mismo. Este se concibe ahora como el promotor de toda la dinámica social hacia la efectividad de los derechos fundamentales y, para estos efectos, asume nuevas actividades y

funciones como las de planeación e intervención de la economía, la redistribución del ingreso para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas asociadas con la efectividad de los derechos fundamentales, la adecuada prestación de los servicios públicos esenciales, la protección del medio ambiente, etc.

Este cambio de concepción en el papel del Estado produjo el aumento de la actividad administrativa, cuya eficacia se vio asociada a la necesidad de reconocerle a la Administración Pública ciertas facultades de sanción. Se estimó así que en el nuevo modelo estatal, que requería de la permanente intervención de la Administración, la potestad sancionadora que se le reconocía le permitía ejercer eficazmente sus facultades de gestión.

Hoy en día, la doctrina *ius publicista* reconoce claramente que la potestad sancionadora forma parte de las competencias de gestión que se atribuyen a la Administración, puesto que si un órgano tienen la facultad jurídica para imponer una obligación o regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato implica que el órgano que lo impuso tenga atribuciones sancionatorias. Esta justificación de la potestad sancionadora de la Administración, parece haber sido acogida por la jurisprudencia constitucional, como puede apreciarse en el siguiente aparte de la Sentencia C- 214 de 1994:

“Así, se ha expresado, en forma reiterada, que i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines²⁶, pues ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos²⁷ y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas²⁸.

Resulta claro entonces que la finalidad de la potestad sancionadora de la administración consiste en permitirle el adecuado logro de sus fines, mediante la asignación de competencias para sancionar el incumplimiento de sus decisiones.

Ahora bien, en el terreno del derecho disciplinario estricto, esta finalidad se concreta en la posibilidad que tiene la Administración Pública de imponer sanciones a sus propios funcionarios quienes, en tal calidad, le están sometidos a una especial sujeción. Con esta potestad disciplinaria se busca de manera general, como se ha dicho reiteradamente, el logro de los fines del Estado mismo y

particularmente asegurar el cumplimiento de los principios que gobiernan el ejercicio de la función pública, cuales son el de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Esta finalidad particular del derecho disciplinario estricto, es decir del referido a los servidores públicos²⁹, delimita la libertad de configuración legislativa en la materia. Las sanciones imponibles deben perseguir una finalidad disuasoria de conductas que impidan la efectividad de los mencionados principios que rigen la función pública, la punición de las mismas con fines correccionales, o el retiro del servicio de aquellos funcionarios cuya conducta extrema compromete de manera grave la realización de esos principios constitucionales. A esta realidad se refiere concretamente el artículo 16 del Código Disciplinario Único cuando afirma lo siguiente:

“Artículo 16. Función de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.”

De otro lado, tales sanciones disciplinarias deben acatar los

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-597 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁷ Ibídem.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁹ La jurisprudencia ha hecho ver que frente a los servidores públicos opera el llamado derecho disciplinario en sentido estricto, mientras que frente a la generalidad de los administrados se suele hablar en general de derecho correccional, como variedad del derecho administrativo sancionador. Cf. Sentencia C-597 de 1996.

principios aplicables al Derecho administrativo sancionador, que, según reiteradamente lo ha señalado la Corte Constitucional son, *mutatis mutandi*, los mismos que se aplican al Derecho Penal³⁰. Dentro de tales principios figuran los de legalidad y proporcionalidad, de especial importancia frente al problema jurídico que ahora ocupa la atención de la Corte. Sobre la recepción con ciertos matices del primero de ellos en el derecho sancionatorio la Corte ha explicado lo siguiente:

“Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir “también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas”³¹

El principio de legalidad en materia disciplinaria está expresamente recogido por el artículo 4° la Ley 734 de 2002, actual Código Disciplinario Único:

“Artículo 4°. Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización.”

En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad. Sobre este particular el artículo 18 del mismo Código Disciplinario Único define lo siguiente:

“Artículo 18. Proporcionalidad. La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley.”

De todo lo anterior se concluye que el derecho disciplinario, como modalidad del derecho administrativo sancionador, pretende regular la actuación de los servidores públicos con miras a asegurar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función pública, y que, para tal cometido, describe mediante ley una serie de conductas que estima contrarias a

³⁰ Ver, entre otras, las sentencias T-438/92, C-195/93, C-244/96 y C-280/96.
³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1116 de 2000, M.P Alejandro Martínez Caballero

ese cometido, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses que ellas producen.

BIBLIOGRAFÍA

- Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 1998. M.P. Carmenza Isaza de Gómez.
- Corte Constitucional. Sentencia C-949/2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra
- Corte Constitucional. No. C-417/93. M.P. Jose Gregorio Hernandez Galindo
- Corte Constitucional. Sentencia T-474/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez.
- ALEXY, Robert. El concepto y la validez del derecho, Editorial Gedisa, Barcelona, 1994, p. 75
- Corte Constitucional. Sentencia C-022 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Lecciones de Derecho Disciplinario. Procuraduría General de la Nación.