

BERNARDO CARVAJAL SÁNCHEZ

*Claroscuro de los regímenes de responsabilidad  
en el derecho administrativo sancionatorio colombiano*



*Refiriéndose la virtud a las pasiones y a los actos del hombre, y no pudiendo recaer la alabanza o la censura sino sobre cosas voluntarias, puesto que en las cosas involuntarias lo que procede es el perdón, y a veces la compasión; es un estudio imprescindible cuando se quiere dar razón de la virtud, determinar lo que debe entenderse por acto voluntario e involuntario. Y este conocimiento es indispensable igualmente a los legisladores para ilustrarles sobre las recompensas y los castigos que decreten.*

Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Libro III, Capítulo 1.

Sumario: Introducción. 1. La luz propia de la responsabilidad subjetiva (con su respectiva penumbra). A. Puntos con luz propia: los elementos centrales del análisis de culpabilidad operan de forma distinta al derecho penal. 1. La culpa y el dolo en el derecho administrativo sancionador. 2. La culpa presunta o presunción de culpa en el derecho administrativo sancionador. B. Zonas de penumbra: la falsa adscripción de ciertas garantías exclusivamente al principio de culpabilidad. 1. El juicio de imputabilidad no es exclusivo del régimen de responsabilidad con culpa. 2. El deber de verificar eximentes de responsabilidad no es exclusivo del juicio de culpabilidad. 3. El carácter personal de la sanción no es una garantía exclusivamente atribuida al juicio de culpabilidad. II. La sombra propia de la responsabilidad objetiva (con cierta luz reflejada). A. La sombra propia: la responsabilidad objetiva no está realmente proscrita, ni es totalmente objetiva en el derecho administrativo sancionador. 1. La responsabilidad objetiva no está proscrita *in genere* del derecho administrativo sancionador colombiano. 2. El juicio de responsabilidad objetiva no es absolutamente objetivo. B. La luz reflejada: la responsabilidad objetiva no es presunción de responsabilidad y es diferenciable de otros fenómenos (legales e ilegales). 1. Presunción de responsabilidad, no; presunción de voluntariedad, sí. 2. La solidaridad no implica responsabilidad objetiva. 3. En el régimen de responsabilidad objetiva no hay sanciones de plano. Conclusiones

## INTRODUCCIÓN

Tanto la sanción administrativa como la pena son ciertamente la concretización del *ius puniendi* en cabeza del Estado; mas ello no permite afirmar que el derecho administrativo sancionador sea una prolongación o derivación del derecho penal<sup>1</sup>. Muy probablemente, la teoría según la cual el derecho

---

1 Así lo sostuvo el recordado profesor, decano, contralor general, ministro y embajador Enrique

administrativo sancionador proviene, conceptual, histórica y prácticamente, de un “derecho penal administrativo” ha sido en gran medida causa de malos entendidos epistemológicos, axiológicos y metodológicos<sup>2</sup>.

En realidad, debe considerarse algo más simple: la sanción administrativa es una manifestación, en el ámbito del derecho administrativo, de la potestad sancionadora reservada a las autoridades estatales. Por su parte, la pena es una clarísima manifestación de esa misma potestad sancionadora, pero que solo puede verse materializada en el ámbito del derecho penal. Así, mientras la sanción administrativa y la pena puedan distinguirse, el derecho administrativo sancionador y el derecho penal constituirán disciplinas y regímenes diferentes.

En efecto, la aplicación de un *test de igualdad* apoyado en las diferencias y similitudes (en cuanto a fines y medios) entre la sanción administrativa y la pena permite sostener que siguen pesando más las primeras que las segundas<sup>3</sup>. No siendo entonces ni idénticas ni iguales, son diferentes a pesar de

Low Murtra: “No es posible aplicar las reglas del derecho penal a las infracciones financieras...” proclamaba el jurista Low Murtra, pues “el derecho administrativo punitivo ni hace parte del derecho penal común ni se puede regir por sus orientaciones y principios, ni es conveniente autorizar que a esta se extiendan sus reglas”, concluía en un artículo publicado en una revista especializada: E. LOW MURTRA, “Policía Administrativa y Actividad Financiera”, en *Revista de Derecho Económico*, Asociación de Derecho Económico, año II, n.ºs, 5 y 6, ene.-jun./85, p. 8; citado por J. OSSA ARBELÁEZ, *Derecho administrativo sancionador: una aproximación dogmática*, 2ª ed., Bogotá, Legis, 2009, p. 370

- 2 La doctrina del derecho penal administrativo suele atribuirse al alemán JAMES GOLDSCHMIDT (*Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung den Grenzgebiete zwischen Strafrecht and Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, 1902); mas la misma debe comprenderse en el contexto histórico de su país de origen y no como la demostración irrefutable de la existencia inicial de un monopolio penal judicial del ejercicio del ius puniendi. Cf. J. CEREZO MIR, “Límites entre el derecho penal y el derecho administrativo”, en *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, t. 28, n.º 2, 1975, p. 159-175; disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2788179.pdf>. Ver igualmente: J. OSSA ARBELÁEZ, *op. cit.*, p. 145-150

Con anterioridad a la separación de poderes de la modernidad, no existía dicho monopolio judicial y penal para la imposición de sanciones de todo tipo (personales, corporales, pecuniarias, etc.), para lo cual basta recordar las *lettres de cachet* que empleaban los reyes franceses bajo el *Ancien régime*, o todas las multas impuestas por autoridades de policía. Cf. C. DENYS, *Pratiques et transformations de l'amende de police dans les villes de l'espace franco-belge au XVIII<sup>e</sup> siècle* In: *Amender, sanctionner et punir: Histoire de la peine du Moyen Âge au XXI<sup>e</sup> siècle* [en ligne]. Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain, 2012 (généré le 16 avril 2018). Disponible sur Internet: <http://books.openedition.org/pucl/2307>. ISBN: 9782875586292

- 3 El artículo 4 del Código Penal colombiano establece que las funciones de la pena son: “*prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado*”; y el artículo 5 *ibidem* dispone que las funciones de las medidas de seguridad son: “*protección, curación, tutela y*

que ambas supongan un castigo, una retaliación, un daño jurídico legítimo y una finalidad represiva, disuasiva y preventiva por demás<sup>4</sup>.

Ello significa que, sin perjuicio de algunas coincidencias (más aparentes que reales) entre las instituciones del derecho penal y del derecho administrativo sancionador, el derecho sustancial y procesal que debe aplicarse y respetarse para atribuir a un sujeto, en el marco del *ius puniendi*, una responsabilidad administrativa (independiente entonces de la responsabilidad penal) e imponerle una sanción administrativa, todo ello consecuencia de la comisión de una infracción administrativa, debe ser un derecho no solo ejercido sino también concebido intelectualmente con dicha independencia<sup>5</sup>.

Evidentemente, lo anterior no debe hacer perder de vista que el derecho administrativo sancionador vigente debe ser siempre compatible con los parámetros superiores, de naturaleza constitucional y convencional, así como con los principios de la Administración Pública<sup>6</sup>.

---

*rehabilitación*". El derecho positivo administrativo no dice expresamente cuáles son las funciones en el ordenamiento colombiano de las sanciones administrativas, mas podríamos señalar que son la retribución proporcionada y la prevención, general y/o especial; no pudiendo agregarse ninguna más. Las diferencias entre derecho penal y derecho administrativo sancionador han sido reconocidas en varias sentencias de la Corte Constitucional, tales como las siguientes: T-145 de 1993, C-244 de 1996, C-948 de 2002, C-010 de 2003, C-818 de 2005, C-762 de 2009, C-089 de 2011, entre otras.

- 4 "Es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no solo repruebe (sic) sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas": Corte Constitucional, Sentencia C-818 de 2005.
- 5 "Hoy en día ya no resulta posible sostener que el derecho sancionador es una rama, un apéndice, un elemento accesorio, o un instrumento del derecho penal. [...]. Entonces, resulta forzoso concluir que la relación entre derecho penal y derecho sancionador es filial, de especie a especie, y no de género a especie": D. JIMÉNEZ JIMÉNEZ, *La culpa en el derecho sancionador*, Bogotá, Temis y Universidad de los Andes, 2015, p. 56.
- 6 "En punto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso. Por tal razón, con el fin de garantizar el derecho de defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, todas las garantías esenciales que le son inherentes al debido proceso": Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011.

Lo antes expuesto no es en nada ajeno al tema de este escrito. Las respuestas al problema de los regímenes de responsabilidad administrativa en el marco del *ius puniendi* estatal<sup>7</sup>, esto es, de si se sanciona con regímenes de responsabilidad subjetiva o de responsabilidad objetiva, así como al problema sobre la inexorabilidad de un principio o, mejor, de un juicio de culpabilidad en la estructura y elementos del juicio de responsabilidad administrativa sancionadora, junto con el problema sobre la proscripción de la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador, dependen de la posición que se tenga *ab initio* sobre la independencia de esta disciplina.

Algunos, incluso, van más allá de este punto de partida y se aventuran a sustraer o desligar el derecho administrativo sancionador de esa metanorma que es el *ius puniendi*, para presentarlo como otra manifestación de la noción de sanción, entendida en un sentido más amplio, cercano al de la teoría de la norma jurídica<sup>8</sup>, en tanto que consecuencia prevista y derivada de un supuesto previamente establecido en el derecho positivo administrativo, principalmente relacionado con la gestión pública o del interés general, con la policía administrativa o con el incumplimiento de la regulación sectorial<sup>9</sup>.

De ahí que algunos autores sostengan lo siguiente: “En cualquier caso, el fundamento de la potestad sancionadora de la administración actualmente se encuentra en una pluralidad de disposiciones que van desde el señalamiento de los fines del Estado, contemplados en el artículo 2°, hasta el establecimiento, en el artículo 209, de los principios que guían la función administrativa y, señaladamente, el de la eficacia, pasando por el artículo 29 superior que, al estatuir la aplicación del debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, reconoce, de modo implícito, que la administración está facultada para imponer sanciones”: M. RESTREPO MEDINA y M. NIETO RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo sancionador en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario y Legis, 2017, p. 20.

Por su parte, el Consejo de Estado ha reconocido que la libertad de configuración legislativa es amplia en la materia, pero que en todo caso habría unos “mínimos comunes” supralegales, derivados de un “derecho punitivo” estatal: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 22 de octubre de 2012, exp. 20738, retomado por M. RESTREPO MEDINA y M. NIETO RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pp. 54-55.

7 Se trata, por supuesto, de la responsabilidad administrativa del administrado; distinta a la responsabilidad administrativa que se predica del Estado, de origen contractual o extracontractual, y de naturaleza reparadora, cuya fuente explícita en el ordenamiento colombiano es el artículo 90 de la Constitución de 1991. En similar sentido al aquí empleado, Guido Zanobini empleaba a mitad del siglo pasado la expresión “responsabilidad administrativa”: cf. G. ZANOBINI, *Curso de derecho administrativo*. vol. 1. Parte general, Buenos Aires, Arayú, 1954, pp. 448-449

8 Cf. N. BOBBIO, *Teoría general del derecho*, 5.ª ed., Bogotá, Temis, 2016, p. 105-113; A. LAQUIÈZE, “Sanction”, en D. ALLAND y S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 1381-1384

9 Al respecto, véase el valioso e interesante trabajo de este autor chileno: R. LETELIER, “Garantías

Hasta allá no llegaremos en esta ocasión, pues consideramos que la sanción administrativa sí es manifestación del *ius puniendi*, que no del derecho penal<sup>10</sup>; lo que nos parece suficiente para aspirar a un definitivo “retorno a lo administrativo”<sup>11</sup> en este campo.

La anterior toma de posición no es para nada inocua, pues permite afirmar que el derecho administrativo sancionador no se construye a partir del modelo penal. Más exactamente, lo anterior permite sostener que la teoría de la infracción y la sanción administrativa y que el procedimiento administrativo sancionador no son versiones *matizadas* de las instituciones jurídicas penales.

Sin duda, implicarán matices o relativizaciones respecto del óptimo de satisfacción del principio del debido proceso, de la presunción de inocencia o del principio *pro-homine*, entre otros parámetros de rango constitucional y convencional; pero no se trata de matices de las garantías propias del derecho penal, ni tampoco de una versión desdibujada, tenue o *light* de la estructura del delito.

De ahí que creamos en la necesidad de una doctrina prescriptiva<sup>12</sup>, por oposición a una puramente descriptiva, que permita mostrar mejor y de manera más crítica la realidad del derecho administrativo sancionador en Colombia.

De ahí también que, para desarrollar el tema específico de este documento, debamos partir de los siguientes postulados:

---

penales y sanciones administrativas”, en *Política criminal*, vol. 12, n.º 24, diciembre 2017, p. 622-689, disponible en [http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_12/n\\_24/Vol12N24A1.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A1.pdf)

10 Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “El derecho sancionador es una categoría jurídica amplia y compleja, por la cual el Estado puede ejercer un derecho de sanción o *ius puniendi*, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. Dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal delictivo, que por lo mismo que está encaminado a proteger bienes jurídicos más preciados para el ordenamiento admite la punición más severa, y de otro, los que representan en general poderes del Derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional, en el que el derecho disciplinario procura asegurar el cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de servidores públicos o profesionales de determinadas profesiones como médicos, abogados o contadores”: Sentencia C-762 de 2009

11 Cf. R. LETELIER, *op. cit.*, p. 627

12 Sobre las diferencias, justificaciones, funciones y consecuencias de tales percepciones y manifestaciones de la doctrina como fuente del derecho, cf. P. JESTAZ y C. JAMIN, *La doctrine*, Paris, Dalloz, 2004.

i. El clásico trinomio *tipicidad - antijuridicidad - culpabilidad*, proveniente del derecho penal, en virtud del cual solamente hay delito cuando se prueba una conducta (acción u omisión) calificable como típica, antijurídica y culpable, no debe ser objeto de trasposición o trasplante al derecho administrativo sancionador; ni siquiera con matices.

No hay ninguna deuda de sangre con el derecho penal. Por ejemplo, no hay verdadera necesidad ni razón poderosa para que el principio de juridicidad o de legalidad, y su garantía la reserva de ley, aplicados a la materia administrativa sancionadora, deban concebirse como la expresión del mismo “principio” penal de tipicidad, aunque matizada. No hay manera de explicar por qué el juicio de antijuridicidad no hace parte de la estructura general de la infracción administrativa y que, en realidad, se reduzca a un criterio atenuante o agravante de la sanción<sup>13</sup>.

ii. No puede darse por sentado, desde un comienzo, que existe un “principio” general de culpabilidad que implique que el juicio de culpabilidad es un elemento absolutamente indispensable en todo juicio de responsabilidad administrativa sancionadora, o como elemento de la infracción administrativa, o como presupuesto para la imposición legítima de una sanción administrativa<sup>14</sup>.

Como se verá abajo, la imperatividad absoluta del análisis de culpabilidad supondría, en estricto sentido, una verdadera proscripción de la responsabilidad objetiva y la indispensable necesidad de aplicar en todo proceso administrativo sancionador un régimen de responsabilidad subjetiva, sin excepción.

---

13 El CPACA no exige un juicio de antijuridicidad ni se refiere a tal “principio”. Lo más cercano a dicha noción se observa en el numeral 1 del artículo 50 de ese estatuto procesal, bajo el criterio de graduación de las sanciones consistente en evaluar el “*Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados*”. Cf. J.-I. RINCÓN CÓRDOBA, “Comentarios al procedimiento administrativo sancionador”, en J. BENAVIDES (ed.), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 180.

14 A pesar de estar influenciado por la doctrina del derecho penal administrativo, Ludwig Spiegel consideraba en 1933 que el derecho penal criminal se interesaba principalmente a la teoría de la culpa, mientras que el derecho penal administrativo se focalizada sobre la teoría de la pena. De ahí su afirmación en el sentido de que “Las sagaces investigaciones sobre las formas de culpa, sobre la voluntad criminal, la motivación de esta voluntad, ect, apenas tienen importancia para el derecho penal administrativo. Nada importa aquí considerar al infractor de un precepto legal como un individuo destinado por la Naturaleza a cometer delitos”: L. SPIEGEL, *Derecho administrativo*, Barcelona, Labor, 1933, pp. 138-139.

Tratar de explicar la existencia, validez y eficacia, tanto legal como constitucional, de la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador colombiano, bajo el prisma de la culpabilidad es simplemente imposible, a menos que se asuma incurrir en grandes y notorias contradicciones lógicas, formales y sustanciales. Sencillamente, allí no cabe ninguna posibilidad de matiz.

iii. Ahora bien, en respeto de los principios del debido proceso, de presunción de inocencia y *pro-homine*, cuando corresponda, el derecho administrativo sancionador debe garantizar siempre lo que aquí denominamos un *juicio de reprochabilidad*<sup>15</sup> de la conducta en la que presuntamente incurrió un sujeto o grupo de sujetos. Sin este análisis de reprochabilidad, o con un resultado negativo del mismo, no será jurídicamente posible estructurar una infracción administrativa sancionable.

iv. Ciertamente, este juicio de reprochabilidad puede tomar una modalidad subjetiva, es decir, puede incorporar un juicio de culpabilidad, donde el reproche a la conducta lo hacen *ex post facto* las autoridades, en función del análisis en cada caso de las razones, los motivos, el grado de voluntad y las causas internas del sujeto que objetivamente ha incurrido en una conducta descrita previamente en la ley como infracción administrativa.

De ahí que, en este juicio subjetivo de reprochabilidad denominado análisis de culpabilidad, la relación síquica entre el actor y la acción deba evaluarse en términos de dolo o de culpa; sin perjuicio de la adopción de otros dispositivos legislativos como el de la presunción de dolo o culpa.

v. Pero también el juicio de reprochabilidad que tomamos como postulado puede tomar una modalidad más *objetiva*, donde para reprochar jurídicamente una determinada conducta a un sujeto, por parte de una autoridad administrativa, particularmente cuando se trata de actores distintos al ciudadano común y corriente, baste con verificar dos cosas:

---

15 En numerosas sentencias, en el ámbito del *ius puniendi* del Estado distinto al derecho penal, la Corte Constitucional se ha referido a la institución de la culpabilidad para circunscribirla al derecho disciplinario (en razón de la proscripción expresa de la responsabilidad objetiva para esa rama); mientras que, al abordar el derecho administrativo sancionador distinto al disciplinario, prefiere referirse al análisis de la responsabilidad, entendiéndolo con base en la propuesta de un sector de la doctrina española (RAMÓN PARADA VÁSQUEZ. *Derecho Administrativo*, t. I, Madrid, Marcial Pons, 1996. LUIS MORELL OCAÑA. *Curso de Derecho Administrativo*, t. II “*La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional*”, Madrid, Aranzadi, 1996) como un “*juicio personal de reprochabilidad*”: C-827 de 2001, C-233 de 2002, C-948 de 2002, C-530 de 2003, C-107 de 2004, C-1265 de 2005, C-1193 de 2008, T-987 de 2012, entre otras.

a. la *voluntariedad* del sujeto que objetivamente ha incurrido en una conducta tipificada como infracción administrativa; y

b. la calificación *ex ante* del legislador sobre la presunción de reprochabilidad de ciertas conductas cuya comisión no es admisible, bajo ninguna explicación o circunstancia subjetiva, para ciertos sujetos de quienes se espera siempre otro comportamiento.

vi. Cabe aclarar que la voluntariedad significa que debe haberse demostrado que la conducta fácticamente imputada al sujeto haya sido su decisión, su escogencia deliberada, su opción o su elección<sup>16</sup>. El análisis de la voluntariedad no requiere nada más, es decir, no se pregunta por las razones de esa escogencia en el actuar, pues basta con saber que el sujeto decidió actuar de ese modo<sup>17</sup>. En ese sentido, la voluntariedad se predica únicamente respecto de la acción, y nunca del resultado.

vii. En términos generales, la voluntariedad no es algo que se esté descubriendo o proponiendo ahora, como una solución novedosa al problema de la coexistencia de regímenes subjetivos y objetivos en el derecho administrativo sancionador. Distinguidos autores foráneos ya lo habían reconocido desde tiempo atrás<sup>18</sup>.

viii. Esa segunda modalidad del juicio de reprochabilidad correspondería a un régimen de responsabilidad objetiva, mientras que la primera de las modalidades correspondería a un régimen de responsabilidad subjetiva. A su vez, el régimen de responsabilidad objetivo, así comprendido, puede manejar una presunción –siempre desvirtuable– de voluntariedad, de conformidad con lo que disponga el legislador.

---

16 Intentamos de esta forma retomar la noción aristotélica de voluntariedad, como parte del estudio filosófico general de la acción, de la virtud y de la responsabilidad. Cf. M. ZANATTA, “La doctrina de la voluntariedad en la ética eudemia”, *Endoxa: Series filosóficas*, n.º 28, 2011, p. 46, disponible en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Endoxa-2011-28-5010/Documento.pdf>

17 La voluntariedad hacía igualmente parte de la doctrina española del siglo pasado, según la cual en el derecho administrativo sancionador lo imprescindible es “que el sujeto tiene que querer el resultado (voluntariedad) aunque no sea preciso que sea consciente de la malicia del mismo y, aún así, lo desee (intencionalidad o culpabilidad)”: cf. A. NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, 5ª ed. (reimpresión), Madrid, Tecnos, 2017, 329–332.

18 El segundo de los principios generales de la responsabilidad administrativa (sancionatoria) propuesto por Zanobini era el siguiente: “2. Elemento intencional de lo ilícito administrativo no es el dolo ni la culpa, sino la simple voluntariedad de la acción; bajo este aspecto, el delito contravencional, que ha tenido origen en una transformación de la transgresión administrativa, presenta con tal transgresión una decisiva afinidad, por completo excluida respecto a los delitos”: G. ZANOBINI. *Op. cit.*, p. 450.

ix. Lejos de tratarse de una arbitrariedad, el juicio de voluntariedad es por definición una garantía de la justicia en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora estatal, pues impide sancionar las conductas *involuntarias*.

Es por ello que, en un régimen administrativo sancionador de naturaleza objetiva, el juicio de reprochabilidad a título de mera voluntariedad exige verificar que la conducta no haya sido el resultado de una causa externa, como pueden ser la fuerza mayor, el caso fortuito o la insuperable coacción ajena. En esos eventos se evidencia la ausencia de voluntariedad, se desvirtúa si es del caso la presunción de voluntariedad y, por ende, se concluye que la conducta objetivamente configurada, fácticamente imputada, no sería jurídicamente reprochable al sujeto.

x. Como último postulado, ligado por supuesto a los anteriores, tenemos que las garantías sustanciales que suelen presentarse como componentes del “principio” de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, no son en realidad sus corolarios especiales, sino que son de manera general los corolarios del juicio de reprochabilidad, tanto en su modalidad subjetiva como en la objetiva.

Lo contrario conduciría al absurdo de sostener que garantías como la imputabilidad, los eximentes o excluyentes de responsabilidad, o el carácter personal e intransmisible de la sanción administrativa, no aplican cuando el legislador establece regímenes de responsabilidad administrativa sancionadora de naturaleza objetiva.

Estos postulados permitirían abordar de otro modo las cuestiones siguientes que intentamos desarrollar: ¿de qué hablamos cuando hablamos de responsabilidad subjetiva u objetiva en el derecho administrativo sancionador? ¿Está realmente proscrita la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador colombiano? ¿Existe realmente un principio de culpabilidad que rige en todo procedimiento administrativo sancionador?

Y, si vamos un poco más allá de las anteriores preguntas, cabe en últimas reflexionar sobre lo siguiente: ¿qué tan claras son las respuestas y explicaciones a las anteriores preguntas en el derecho colombiano? Evidentemente, a esta última pregunta no se le tiene respuesta única; pero debe hacerse siempre porque existe un deber de doctrina de fijar muy bien los contrastes, orientar las luces y reconocer la medida exacta de sombras, para mostrar los contornos reales de las instituciones administrativas sancionatorias.

Por consiguiente, para intentar responder a todo lo anterior, trataremos de exponer en una primera parte lo que está claro y lo que está menos claro

en cuanto a la responsabilidad subjetiva, precisándose de entrada que, en todo caso —y por fortuna—, son más las luces que las sombras en cuanto a la comprensión de la culpabilidad en el derecho administrativo sancionador colombiano (I). Luego, en una segunda parte, constataremos que la justificación y explicación de la responsabilidad objetiva en nuestro ordenamiento no es aún muy clara, que esta no está realmente proscrita y que en definitiva se ven más sombras que luces en la materia al día de hoy; lo cual implica la búsqueda de mayor claridad (II).

Esta técnica o estrategia del *claroscuro*<sup>19</sup> serviría para mostrar mejor la realidad actual sobre los regímenes de responsabilidad administrativa de los administrados y, al mismo tiempo, tal vez, favorecería la aparición de nuevas realidades del derecho administrativo sancionador que está por venir.

## I. LA LUZ PROPIA DE LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA (CON SU RESPECTIVA PENUMBRA)

La jurisprudencia colombiana<sup>20</sup>, secundada por la doctrina<sup>21</sup>, ha establecido que, cuando el legislador guarde silencio sobre el régimen de responsabilidad que deba aplicarse en un asunto administrativo sancionatorio, deberá apli-

19 “Un claroscuro es un contexto o fondo que es capaz de crear las formas que se destacan en él. Estas formas son, en cierta medida, modulaciones de ese fondo. Crea límites nuevos para cosas antiguas, hace elásticos límites ordinariamente considerados, introduce tensiones nuevas que conforman un campo”: I. IZUZQUIZA, *Filosofía de la tensión: realidad, silencio y claroscuro*, Barcelona, Anthropos, 2004, p. 196.

20 Véanse, entre otras: Corte Constitucional, sentencias C-597 de 1996, C-699 de 2015; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 22 de octubre de 2012, exp. 20738. Esta última Sentencia señala, por un lado, que “[...], la posibilidad de declarar responsabilidad depende en todo momento de la necesaria realización de un juicio de reprochabilidad que implica que solo actúa culpablemente aquella persona que de acuerdo con el ordenamiento jurídico podía proceder de otra manera; por consiguiente, luego de este juicio genérico de culpabilidad si procede aplicar técnicas concretas para su determinación (imputación propiamente dicha) precisando (de acuerdo con el injusto) si el comportamiento se realizó a título de dolo o culpa”. Y, por otro lado, el fallo afirma expresamente que “la no previsión expresa por parte de la ley del elemento subjetivo del ilícito no habilita a la administración para que castigue sin analizar la culpabilidad. A la autoridad administrativa no le está confiada esta tarea, razón por la cual ante la ausencia de regulación debe aplicar lo dispuesto por el artículo 29, y ahora con la ley 1437 de 2011 el artículo 3.1 que preceptúa: “...En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem”.

21 Cf. J. OSSA ARBELÁEZ, *Derecho administrativo sancionador: Una aproximación dogmática*, 2ª ed., Bogotá, Legis, 2009, p. 360-362; J.-I. RINCÓN CÓRDOBA, *op. cit.*, p. 181.

carse siempre el régimen de responsabilidad subjetiva, basado en el juicio de culpabilidad. Tal afirmación tiene ya la fuerza de un dogma y nadie la discutiría.

Ahora bien, si se toma el CPACA, o si se toma la Constitución, no se encontrará nada sobre la existencia de un principio general de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador<sup>22</sup>. En cambio, para el derecho penal, la Constitución de 1991 dispone en el inciso 4.º del artículo 29 que “Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable”, vinculando el principio de presunción de inocencia al juicio de culpabilidad<sup>23</sup>; lo que se corrobora de forma explícita en los artículos 9 y 12 del Código Penal vigente, que dispone respectivamente que “Para que la conducta sea punible se requiere que sea típica, antijurídica y culpable” y que “Sólo se podrá imponer penas por conductas realizadas con culpabilidad”.

Así las cosas, o bien estamos ante un reflejo inercial de la teoría de la despenalización del derecho administrativo sancionador<sup>24</sup>, o bien le seguimos dando cabida a un probable fenómeno de *internormatividad*<sup>25</sup>, donde la razón de una institución jurídica es directamente una razón de orden moral<sup>26</sup>, en virtud del noble propósito de no deshumanizar el *ius puniendi*. Ahora bien,

22 En sistemas extranjeros ocurre algo parecido: ni en el derecho francés, concretamente en la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Consejo Constitucional, ni tampoco a nivel europeo, en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, aparece un principio sustancial o procesal de culpabilidad como uno de los grandes principios fundamentales del derecho administrativo sancionador. Cf. Conseil d'État, “Le juge administratif et les sanctions administratives”, en *Les dossiers thématiques du Conseil d'État*, Paris, 2017, disponible en <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>

23 En el derecho administrativo sancionador colombiano, la presunción de inocencia se manifiesta básicamente mediante la institución de la carga de la prueba en cabeza de la respectiva autoridad pública: cf. J.-I. RINCÓN CORDOBA, *op. cit.*, p. 181.

24 Cf. D. JIMÉNEZ JIMÉNEZ, *La culpa en el derecho sancionador*, *op. cit.*, p. 11

25 Sobre los fenómenos de internormatividad, o concurrencia de normatividades, cf. J. Carbonnier, “Les phénomènes d'internormativité”, en *Essais sur les lois*, Paris, Défrenois, 1979; E. Bernheim, “Le “pluralisme normatif”: un nouveau paradigme pour appréhender les mutations sociales et juridiques?”, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2/2011, vol. 67, p. 1-41, disponible sur: [www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2011-2-page-1.htm](http://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2011-2-page-1.htm); A. POMADE, “Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement”, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1/2012, vol. 68, p. 85-106, disponible sur: [www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2012-1-page-85.htm](http://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2012-1-page-85.htm)

26 El rol mayor de la culpa en el derecho refleja bien las estrechas relaciones entre moral y derecho. Los regímenes jurídicos sancionatorios más independientes de la moral preferirán hablar de la ilicitud. Sin embargo, la culpa siempre resurge, en últimas, como un pilar ético del sistema jurí-

desde ya diremos, sin perjuicio de que adelante lo retomemos a propósito de la responsabilidad objetiva, que las razones morales para reprimir administrativamente una conducta serán siempre menos poderosas que aquellas por las cuales se tipifica un delito en la ley<sup>27</sup>.

Igualmente podríamos considerar que, cuando la finalidad y función de *represión* pesan más que la sola prevención respecto de una determinada sanción y de un procedimiento administrativo sancionador, la responsabilidad con juicio de culpabilidad (análisis de la culpa o del dolo) toma preponderancia. En otros términos, el juicio de reprochabilidad tomará una dimensión más subjetiva que objetiva en ese tipo de eventos. Ciertamente, ello podría ser tomado como un acercamiento con el derecho penal, donde la función represiva de la pena es la más significativa de todas; sin embargo, como se verá ulteriormente, tal afinidad es aparente.

También podría señalarse que el principio *pro-homine* da fundamento a la aplicación general y residual del régimen de responsabilidad subjetiva, basada en el análisis de culpabilidad; pero ello implica que sería fuente solamente para el ciudadano común y corriente, mas no para el caso de las *personas jurídicas*, por ejemplo. Tampoco habría muchas razones para extender el principio *pro-homine* al sujeto experto en actividades sectoriales reguladas y supervisadas por el Estado, gran conocedor de los imperativos de su sector<sup>28</sup>.

Entonces, esas dudas (ciertamente más teóricas que prácticas) que puede suscitar la justificación jurídica de un principio general y residual de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador son indicio de que, no obstante que la culpabilidad tiene y tendrá luz propia en esta disciplina del derecho, no está exenta de áreas oscuras. Corresponde ahora mostrar esa “luz propia” del régimen de responsabilidad basado en la culpabilidad (A), sin perjuicio de contrastarlo luego con alguna de sus “zonas de penumbra” (B).

dico: cf. Ch. RADE, “Faute”, en D. ALLAND y S. RIALS (dirs.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 706-709.

27 Ello permite comprender que Claus Roxin sostenga que el ilícito penal “merece un especial juicio de desvalor ético, mientras el ilícito administrativo se agota en la mera desobediencia a una orden administrativa”: C. ROXIN, *Derecho penal*, Madrid, Civitas, 1997, p. 72; citado por R. LETELIER, *op. cit.*, p. 665.

28 Y a pesar de lo anterior, hay una tendencia en Colombia y otros países, a hacer en ciertos temas del ciudadano un experto gestor, como pasa por ejemplo en materia tributaria. De ello da cuenta parte de la doctrina española que se refiere al asunto en términos de “evolución al filo de la complejidad”: cf. J. ESTEVE PARDO, *Lecciones de derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 404.

A. PUNTOS CON LUZ PROPIA:  
LOS ELEMENTOS CENTRALES DEL ANÁLISIS  
DE CULPABILIDAD OPERAN DE FORMA  
DISTINTA AL DERECHO PENAL

Además de la regla general (jurisprudencial) según la cual la culpabilidad pura y simple debe aplicarse a falta de presunción de culpa o de un régimen de responsabilidad objetiva previstos expresamente por el legislador, existen otros puntos de luz donde se aprecian con suma claridad varios elementos de la culpabilidad en el derecho administrativo sancionador colombiano.

Concretamente, nos focalizaremos sobre dos grupos de elementos de análisis que muestran que hay suficiente claridad en la materia para afirmar que, en el núcleo central del juicio de culpabilidad del derecho administrativo sancionador, todo es distinto por comparación con el que se adelanta en derecho penal.

De un lado, en el régimen de responsabilidad subjetiva, el dolo no es el requisito general para imponer una sanción administrativa, mientras que la culpa sí (1). De otro lado, se admite la culpa presunta, siempre y cuando no se confunda con la responsabilidad objetiva, ni con la presunción de responsabilidad (2).

I. LA CULPA Y EL DOLO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Salvo en lo relacionado con personas jurídicas<sup>29</sup>, todo parece indicar que, en torno a la culpa y al dolo, en tanto que elementos del análisis de culpabilidad, hay mayor claridad *conceptual* y *funcional* que respecto de otros elementos.

---

29 En efecto, suele afirmarse de manera rotunda que el aspecto volitivo, psicológico, cognitivo del infractor es esencial en el juicio administrativo de culpabilidad, bajo la modalidad de culpa o de dolo; mas dicha afirmación resulta contradictoria con una realidad contemporánea: las personas jurídicas, centros artificiales de imputación de derechos y obligaciones carentes de voluntad propia o intrínseca, son tan o más sancionadas que las personas naturales a título de culpa o dolo. Alejandro Nieto califica este aspecto como una “prueba de fuego” al dogma de la culpabilidad y recrea con maestría las posibles formas de solución a este impase: A. NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, 5ª ed. (reimpresión), Madrid, Tecnos, 2017, p. 391-414. Cf. igualmente las interesantes consideraciones del supremo tribunal de lo contencioso administrativo, en dos fallos de hace varios años que a nuestro juicio no pierden vigencia: Consejo de Estado, Sección

Ossa Arbeláez señala, por ejemplo: “El simple enunciado de la responsabilidad subjetiva hace entrever el surgimiento del elemento culpabilidad en la conducta infractora, generadora, a su vez, de la responsabilidad”. Inmediatamente después afirma: “Es la culpa el presupuesto indispensable para imputar la sanción al infractor, culpa que se ha entendido por la doctrina como la conducta dolosa o negligente que acompaña la acción antijurídica. Sobre tales presupuestos está montado el principio de responsabilidad subjetiva”<sup>30</sup>.

El dolo es entonces la intención, la voluntad deliberada y consciente, de cometer una conducta a sabiendas de su prohibición en tanto que infracción administrativa. En esa definición quedan contenidos los dos elementos clásicos que la doctrina penal ha desarrollado por muchos años; razón por la cual la doctrina administrativista no se ha preocupado por elaborar sus propias teorías acerca del dolo.

Esos dos contenidos son: el aspecto intelectual y el aspecto volitivo<sup>31</sup>; el primero requiere probar el conocimiento por parte del actor del dolo con el que actúa, de su intención de violar la ley; mientras que el segundo exige probar la intención de realizar una conducta idónea y que sirva como medio al fin deseado que es la conducta descrita en la ley como infracción administrativa. A ello podría sumarse la posibilidad de otras modalidades que suelen asimilarse al dolo, como el llamado dolo eventual o la preterintención.

Por su parte, la culpa correspondería al actuar negligente, poco diligente, descuidado o ligero frente a un deber de cuidado, a inobervancia de unas cargas básicas de diligencia, prudencia, sagacidad o legalidad que se esperan del administrado. También podría retomarse la sabia frase de Cobo y Vives según la cual “la culpa consiste, en definitiva, en no haber previsto lo que debía preverse y en no haber evitado lo que debía evitarse”<sup>32</sup>. A lo anterior, por supuesto, cabe agregar las clasificaciones que oscilan entre culpa grave, leve y levísima.

---

Cuarta, Sentencia de junio de 1987, exp. 1028; Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 23 de junio de 1995, rad. 7083.

30 J. OSSA ARBELÁEZ, *op. cit.*, pp. 67-68.

31 Cf. A. NIETO GARCÍA, *op. cit.*, pp. 339-341.

32 Citado por A. NIETO GARCÍA, *Ibid.*, p. 341.

En fin, todos esos criterios para definir y evaluar la culpa y el dolo son usados, una y otra vez, por la jurisprudencia<sup>33</sup> y, por tratarse de instituciones que no aparecieron ayer, su conceptualización no genera mayor debate.

Ahora bien, podría pensarse que algo distinto ocurriría con la *función* que se atribuye al dolo y a la culpa en el análisis de culpabilidad, como requisito para la imposición de una sanción. En realidad, tampoco hay mayor discusión al respecto; no obstante, aquí todo es al revés por comparación con el derecho penal.

En efecto, hay prácticamente unanimidad para señalar que, mientras en el derecho penal todos los delitos tipificados son dolosos, y solo cuando excepcionalmente el legislador cree un delito en modalidad culposa así se podrá castigar, en el derecho administrativo sancionador no se tipifican, por regla general, infracciones que solo puedan sancionarse a título de dolo, pues todas se sancionan a título de culpa, sin perjuicio de que en ciertos casos logre probarse el dolo, para así, *a fortiori*, imponer la sanción administrativa.

En ese sentido, el profesor Rincón Córdoba sostiene: “A diferencia de lo que ocurre en el derecho penal, el dolo no es exigible, se responde por la infracción al deber objetivo de cuidado [...]”<sup>34</sup>. Y, por su parte, Ossa Arbeláez corrobora que la regla general es “la inexigibilidad del dolo, pues la intención maliciosa no es requisito para responder de la comisión de una infracción administrativa”<sup>35</sup>.

Lo anterior conduce a que, en últimas, el dolo es únicamente un “plus sancionatorio”, por cuanto la infracción administrativa cometida dolosamente deberá ser sancionada con mayor severidad que la culposa, como quiera que así opera el razonamiento jurídico sancionatorio dominado por una ética deontologista subyacente<sup>36</sup>. En otros términos, el dolo no funciona como un elemento indispensable del análisis volitivo o psicológico del sujeto en el régimen de responsabilidad subjetiva, sino en realidad como un eventual

33 Cf. M-L. RAMÍREZ TORRADO, “Consideraciones de la Corte Constitucional acerca del principio de culpabilidad en el ámbito sancionador administrativo”, en *Revista de Derecho*, n.º 29, Barranquilla, Universidad del Norte, 2008, disponible en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So121-86972008000100007](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So121-86972008000100007)

34 J.-I. RINCÓN CÓRDOBA, “Comentarios al procedimiento administrativo sancionador”, *op. cit.*, p. 181

35 J. OSSA ARBELÁEZ, *op. cit.*, p. 68.

36 Para una primera aproximación a la ética normativa deontologista o al deontologismo moral, cf. A. BERTEN, “Deontologismo”, en M. CANTO-SPERBER (ed.), *Diccionario de ética y de filosofía moral*, t. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 387-393.

agravante de la sanción que deberá tenerse en cuenta en el momento de su dosificación<sup>37</sup>.

A este respecto, no puede dejar de mencionarse que sorprende la ausencia de dicho criterio dentro de los que trae el artículo 50 del CPACA para la graduación de las sanciones. En todo caso, cabe también indicar que el precitado artículo incluye ciertamente algunos criterios de graduación (numerales 2, 3, 5 y 7) donde puede considerarse que la conducta fue dolosa; pero lo cierto es que la comisión dolosa de una infracción administrativa no quedó incluida expresamente allí. Sin embargo, ello en nada obsta para su uso con estos fines.

Finalmente, se resalta que el numeral 8 del artículo 50 del CPACA permite algo que, en principio, parece paradójico: atenuar una sanción frente a una conducta dolosa. En efecto, el “reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas” opera como un atenuante, muy a pesar de casos donde se confiese el dolo. Ello puede explicarse solamente a la luz de otro fenómeno de internormatividad, en esta ocasión porque la explicación o razón de esa institución jurídica de los beneficios por colaboración con las autoridades, o por confesión temprana para evitar un mayor desgaste procesal, solo puede darse en clave de consecuencialismo moral<sup>38</sup>.

## 2. LA CULPA PRESUNTA O PRESUNCIÓN DE CULPA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

De manera particular, la jurisprudencia nacional ha logrado dar claridad a la validez (esencialmente constitucional) de aquellos regímenes sancionatorios administrativos donde el legislador ha optado por fijar un modelo de responsabilidad subjetiva, pero bajo la modalidad de culpa presunta.

---

37 “Al decirse que la subjetividad de la conducta está condicionada a la existencia de la culpa y que esta entiende también la enmarcada en la dolosidad o negligencia, no se quiere significar que para estructurarse la responsabilidad subjetiva se necesite el dolo, pues en puridad de verdad, el dolo no entra en el juego definidor de la conducta que se tacha, pues basta la simple culpa traducida en la negligencia para que se deduzca la responsabilidad de su autor. [...] El dolo, en caso de presentarse, sirve en ocasiones para escalar la graduación punitiva pero no como elemento calificador o estructural del ilícito”: J. OSSA ARBELÁEZ, *op. cit.*, p. 68.

38 Para una primera aproximación al consecuencialismo moral o ética normativa consecuencialista, cf. Ph. PETTIT, “Consecuencialismo”, en M. CANTO-SPERBER (ed.), *Diccionario de ética y de filosofía moral*, cit., pp. 308-315.

Se entiende por culpa presunta aquella modalidad de responsabilidad subjetiva donde: i) de una parte, y de manera previa a la realización de una determinada conducta, el legislador crea una presunción de culpabilidad (que por consiguiente abarcará, según el caso, tanto la culpa o el dolo con el que pudo haber actuado un sujeto en el mundo real)<sup>39</sup>. Y donde, ii) de otra parte, como consecuencia de dicha presunción, la cual es siempre desvirtuable (presunción *iuris tantum*), opera el fenómeno de la *inversión de la carga de la prueba*. En ese sentido, ya no es el Estado quien debe probar la culpabilidad, en cualquiera de sus modalidades, sino que el proceso gira en torno a la expectativa de que el encartado desvirtúe la presunción de culpa.

En otras palabras, el juicio de responsabilidad subjetiva, en lo relativo a la prueba de la culpa o del dolo, dependerá de si, a quien se atribuye una infracción administrativa, a quien se logra imputar fácticamente una conducta así calificada, logra probar que actuó sin intención de causar cierto resultado y, sobre todo, que actuó libre de culpa, esto es, de manera prudente, diligente y cuidadosa, de acuerdo con lo que debía hacerse ordinariamente.

La principal sombra que impediría ver con certeza la naturaleza y alcance de esta figura provenía específicamente de dos creencias: una, según la cual, la presunción de culpa constituía una forma de responsabilidad objetiva<sup>40</sup>; otra, en virtud de la cual, se debía rechazar la figura por contrariar de modo absoluto la presunción de inocencia<sup>41</sup>. Sin embargo, la Corte Constitucional dio vía libre a la presunción de culpa (o de dolo si fuera el caso) y despejó

---

39 De ahí que pueda hablarse indistintamente, a diferencia de lo que pasa en derecho penal (donde esto sería dogmáticamente inaceptable), de *presunción de culpa o dolo*.

40 Esto puede observarse en la demanda de inconstitucionalidad promovida contra las disposiciones legales que establecen dicho régimen en materia sancionatoria ambiental y que dio lugar a la Sentencia C-595 de 2010 de la Corte Constitucional.

41 Ossa Arbeláez no hace ningún matiz al exponer lo que a su juicio es el contenido esencial de dicha garantía: “[...] la exigencia de la actividad probatoria debe pesar siempre sobre la administración sancionadora, quedando descartada absolutamente “la carga del inculpaado sobre la prueba de su inocencia”.

Esto quiere decir que no es el imputado el que tiene que argumentar el hecho negativo de la no comisión de la infracción, puesto que es, precisamente, la administración la que tiene la obligación de demostrar el hecho o el acto que se le reprocha al presunto autor. El peso de la prueba no se distribuye entre el acusador y el acusado, sino que corre únicamente a costas del primero”: J. OSSA ARBELÁEZ, *op. cit.*, p. 252-253.

las nubes negras que acechaban a este dispositivo legislativo del derecho administrativo sancionador<sup>42</sup>.

Por ello, es menester recordar algo que parece obvio en cuanto a la ausencia de responsabilidad objetiva aquí: si estamos ante un dispositivo de inversión de la carga de la prueba, y si hay una etapa probatoria donde puede discutirse sobre la no ocurrencia de conductas culposas o dolosas, es justamente porque debe imperativamente hacerse un juicio de culpabilidad para imponer la sanción. Es decir, los elementos de culpa o dolo siguen siendo parte esencial de la discusión procesal y, por ende, de la imputación de responsabilidad administrativa sancionadora.

De ahí que la jurisprudencia constitucional reconozca expresamente que, en aquellas leyes donde de forma explícita se establezca la presunción de culpa, sigue habiendo un régimen de responsabilidad subjetiva, como quiera que en esos casos “[...] los elementos de la culpa y el dolo continúan vigentes por disposición expresa del legislador”<sup>43</sup>.

Cosa muy distinta es una mala práctica en los procesos de este tipo, pues, como señaló –con ocasión de asuntos tributarios– la Corte Constitucional, “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”. Este último evento no correspondería en ningún caso a responsabilidad objetiva, sino simple y llanamente constituiría una notoria violación del derecho de defensa y un desconocimiento flagrante del debido proceso administrativo sancionador.

Por otro lado, en cuanto a la compatibilidad entre culpa presunta y presunción de inocencia, la misma Corte Constitucional ha sido muy clara en señalar que ese tipo de presunción legal no es una violación desproporcionada de aquella garantía, siempre y cuando esté amparada en un criterio de razonabilidad, basado en reglas de la experiencia y datos verificables, y en la medida que resulte adecuada, necesaria y ajustada a la protección de un bien constitucionalmente protegido que tenga un valor o peso especial.

En particular, la Corte señaló: “Para que una presunción legal resulte ajustada a la Constitución es menester que aparezca como razonable, es

---

42 Cf. Corte Constitucional, sentencias C-690 de 1996 y C-506 de 2002 (presunción de culpa en materia tributaria); C-595 de 2010 (presunción de culpa en materia ambiental), entre otras.

43 Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010.

decir, que responda a las leyes de la lógica y de la experiencia, que persiga un fin constitucionalmente valioso, y que sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar el mencionado fin”<sup>44</sup>. Adicionalmente, deben respetarse todas las garantías del derecho de defensa, aplicarse los demás elementos del juicio de responsabilidad administrativa y, sobre todo, advierte la Corte, debe comprenderse que la presunción de culpa o dolo no equivale a *presunción de responsabilidad*<sup>45</sup>.

Mucha claridad se ha logrado al respecto. Las luces que aquí quedan proyectadas contrastan, sin embargo, con la penumbra que a nuestro juicio se sigue causando en otros aspectos de la responsabilidad subjetiva en el derecho administrativo colombiano, como se expone a continuación.

#### B. ZONAS DE PENUMBRA: LA FALSA ADSCRIPCIÓN DE CIERTAS GARANTÍAS EXCLUSIVAMENTE AL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

La forma como suele explicarse el contenido del “principio” de culpabilidad, esto es, presentándolo como un juicio complejo que envuelve, además del análisis volitivo sobre la culpa o el dolo, otros componentes como el juicio de imputabilidad, la verificación de excluyentes o eximentes de responsabilidad, o el respeto al carácter personal de la sanción<sup>46</sup>, oscurece —a juicio nuestro— la comprensión de ese otro concepto.

Tanto la imputabilidad (1) como el análisis de excluyentes de responsabilidad (2) y la garantía del carácter personal de la sanción (3) deberían ser consideradas como elementos verdaderamente transversales y generales de

---

44 Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010, con reiteración de las sentencias C-388 de 2000 y C-055 de 2010

45 *Ibid.*

46 Al respecto, resulta emblemática la siguiente afirmación contenida en una Sentencia del Consejo de Estado: “En consecuencia, salvo disposición expresa en contrario, al operador administrativo corresponde constatar la existencia del elemento culpabilidad y para ello debe acreditar tres componentes: 1. La imputabilidad, toda vez que debe establecer que el sujeto pasivo del poder punitivo tiene la capacidad de responder; 2. La relación psíquica entre el administrado sobre el que recae la sanción y el hecho descrito como infracción administrativa. En otros términos, debe establecer la intención y determinar si se actuó a título de dolo o culpa, y; 3. La no existencia de supuestos fácticos que excluyan la responsabilidad”: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 22 de octubre de 2012, exp. 20738.

ese gran componente estructural de la responsabilidad administrativa sancionadora que aquí hemos denominado “juicio de reprochabilidad”. Veamos:

#### I. EL JUICIO DE IMPUTABILIDAD NO ES EXCLUSIVO DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CON CULPA

Como bien lo ha indicado el Consejo de Estado, el juicio o análisis de imputabilidad (que dicha Corporación adscribe únicamente al principio de culpabilidad) consiste de manera general en “establecer que el sujeto pasivo del poder punitivo tiene la capacidad de responder”<sup>47</sup>. Más concretamente, se trata de un deber en cabeza de la autoridad con potestad sancionadora, de actuar procesalmente con el fin de verificar y determinar si la persona (persona natural, se entiende, pues la jurídica no tiene conciencia propia) contra quien se adelanta la actuación sancionatoria es imputable o si, por el contrario, es inimputable.

La imputabilidad no está definida en el aún precario régimen general existente en Colombia sobre derecho administrativo sancionador, pero por analogía *in bonam partem* y en virtud del principio *pro-homine* resulta necesario trasladar los criterios usualmente empleados en el derecho penal para evaluar la imputabilidad e inimputabilidad de un sujeto, los cuales tienen un fundamento último en la psicología, en la psiquiatría y en la biomedicina (por ejemplo: la madurez mental por la edad, las enfermedades psiquiátricas, las alteraciones graves en la conciencia y percepción de la realidad por otros estados mentales, sentimentales o por la ingesta o consumo de alcohol o estupefacientes).

La Corte Constitucional –a propósito del derecho penal– señala que las personas inimputables “no pueden comprender la ilicitud de su conducta, o no pueden determinarse de acuerdo con esa comprensión, y por ello no pueden actuar culpablemente”<sup>48</sup>. Dicha afirmación se comprende en el ámbito del derecho penal, pues allí se conserva el trinomio tipicidad - anti-juridicidad - culpabilidad; mas el hecho de aplicar analógicamente la noción de imputabilidad no implica que necesariamente el juicio de imputabilidad que se hace en el derecho administrativo sancionador se deba hacer únicamente en el marco de regímenes de responsabilidad con culpabilidad. Sería

47 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 22 de octubre de 2012, exp. 20738

48 Corte Constitucional, Sentencia C-297 de 2002

desconocer el contexto distinto del derecho administrativo donde, insistimos, debería guiarnos ante todo la noción de “reprochabilidad” antes que la de culpabilidad.

Asimismo, cabe resaltar que el precitado principio *pro-homine* conduce necesariamente a afirmar que ese análisis de imputabilidad de la persona natural potencialmente sancionable por vía administrativa no solo es obligatorio en el marco de la culpabilidad, es decir, en el contexto de la responsabilidad subjetiva.

En efecto, a diferencia de lo que parte de la doctrina o la jurisprudencia puedan llegar a sugerir<sup>49</sup>, la existencia de un determinado régimen de responsabilidad objetiva en un área del derecho administrativo sancionador no significa que en el respectivo juicio de reprochabilidad no deba hacerse obligatoriamente la verificación de la imputabilidad del sujeto. De ahí que afirmaciones del estilo “Hoy en día la responsabilidad presupone la culpabilidad y esta la imputabilidad”<sup>50</sup>, si bien no son falsas, sí resultan inexactas e inducen, según nuestro criterio, a errores conceptuales.

No hacer el análisis de imputabilidad en un contexto de responsabilidad objetiva sería abiertamente arbitrario e inhumano. Por supuesto, como ocurre tanto en regímenes con culpabilidad o sin juicio de culpabilidad, la imputabilidad suele presumirse *de facto*, pues lo usual es que quien ejerza la defensa la pueda alegar y demostrar. Pero que ello opere así, no es razón

---

49 “Así, en materia cambiaria se ha sostenido que 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, [...]”: M. RESTREPO MEDINA y M. NIETO RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo sancionador en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario – Legis, 2017, p. 61. Los dan alcance allí a lo afirmado por la jurisprudencia en: Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 12 de diciembre de 2002, rad. 12150. Esa confusión entre imputabilidad y responsabilidad subjetiva, asumiendo por ende que en la responsabilidad objetiva no cabría el análisis de imputabilidad, se observa igualmente en esta otra Sentencia donde el Consejo de Estado manifestó lo siguiente: “Ha considerado la Sección, a partir de la naturaleza y finalidades de una y otra disciplina, que en el campo del derecho administrativo sancionatorio por infracciones al derecho financiero, como el que en esta oportunidad ocupa la atención de la Sección, en donde se debaten actos dictados en desarrollo de la facultad sancionatoria que ostenta el Superintendente Bancario, respecto de las actuaciones de las entidades y personas objeto de inspección, vigilancia y control, la aplicación de las garantías y fundamentos propios del derecho penal es restrictiva, en tanto no caben figuras tales como el dolo o la culpa, la imputabilidad, favorabilidad y otras aplicables en “materia penal”: Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 18 de abril de 2002, rad. 12094.

50 J. OSSA ARBELÁEZ, *op. cit.*, p. 367.

para seguir adscribiendo exclusivamente este tipo de análisis a los regímenes de responsabilidad subjetiva en el derecho administrativo sancionador.

De paso, no sobra mencionar que, a diferencia del derecho penal donde la inimputabilidad conduce a una consecuencia llamada “medida de seguridad”, en materia administrativa sancionadora debe conducir únicamente a la terminación y archivo de la actuación, sin lugar entonces a imposición de sanciones.

## 2. EL DEBER DE VERIFICAR EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD NO ES EXCLUSIVO DEL JUICIO DE CULPABILIDAD

La fuerza mayor, el caso fortuito, la insuperable coacción ajena (proveniente, por supuesto, de un tercero que instrumentaliza a la persona sancionable), e incluso el hecho exclusivo de la víctima (en este caso tendríamos que invocar probablemente la culpa exclusiva de la misma autoridad estatal), tienen todos en común que son causas que permiten comprender que la conducta o el hecho atribuido a un determinado sujeto no ocurrieron como consecuencia de su voluntad.

Todos ellas son razones eximentes, excluyentes o exonerativas de responsabilidad administrativa sancionatoria, sin perjuicio de que el mismo *nomen iuris* sea empleado en otros ámbitos del derecho, con sus respectivas particularidades, como ocurre en materia de responsabilidad civil, contractual y extracontractual, y del Estado<sup>51</sup>.

En sentido estricto, estas causales no suprimen ni borran la culpa o el dolo, es decir, no se refieren a la culpabilidad del sujeto. De ahí que la jurisprudencia no sea clara cuando llega a afirmar que los eximentes descartan la culpa en el marco del análisis de culpabilidad<sup>52</sup>. Lo que en realidad ellas

51 Cf. H. PATIÑO, “Las causales exonerativas de la responsabilidad extracontractual”, *Revista de Derecho Privado*, n.º 20, enero-junio de 2011, pp. 371-398.

52 Ello pasa, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional sostiene que la fuerza mayor o el caso fortuito descartan la culpa en el cumplimiento de deberes: “Desde la perspectiva de la precedente jurisprudencia, en relación con el cargo que aduce el demandante (según el cual la culpa en la ocurrencia del ilícito debe ser demostrada en juicio a fin de desvirtuar la presunción de inocencia y garantizar el derecho de defensa, de lo cual se desprendería que no es posible exigir al contribuyente o declarante que liquide sanciones en su contra y que proceda a su pago), la Corte debe reiterar que una vez que está probada la inexactitud o extemporaneidad de las decla-

hacen, directa y principalmente, es demostrar que el sujeto no pudo haber actuado voluntariamente, que la conducta que se le atribuye no ocurrió como consecuencia de un acto voluntario. En otras palabras, con los eximentes de responsabilidad se derrumba la presunción de voluntariedad, la cual es a su vez la base sobre la cual se edifica el juicio de culpabilidad en los regímenes de responsabilidad subjetiva.

Ahora bien, dado que en los regímenes de responsabilidad objetiva también se está efectuando un juicio de reprochabilidad, se hace indispensable que en ese tipo de actuaciones se deba evaluar la concurrencia y eficacia de dichas causales excluyentes de responsabilidad. Como su propio nombre lo indica, ellas excluyen la responsabilidad, no la culpabilidad, debido a que lo que de fondo están mostrando es la ausencia de voluntariedad; esto es, que la acción atribuida fue involuntaria en razón de unos determinados condicionamientos externos al sujeto y totalmente ajenos a su voluntad. Lo que en últimas se cae es la presunción de voluntariedad.

### 3. EL CARÁCTER PERSONAL DE LA SANCIÓN NO ES UNA GARANTÍA EXCLUSIVAMENTE ATRIBUIDA AL JUICIO DE CULPABILIDAD

Algo que aún al día de hoy desconocen, por fortuna cada vez menos, algunas autoridades administrativas con potestad sancionatoria es esa garantía según la cual las sanciones administrativas son estricta y exclusivamente personales;

---

raciones 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.

Es decir, en los casos en los cuales conforme a las normas demandadas, concretamente a los artículos 588, 641, 642, 644, 668 y 685 del Estatuto Tributario (y sus correspondientes de los Decretos 2503 y 2512 de 1987), corresponde a los contribuyentes, declarantes, responsables o agentes retenedores auto liquidar sanciones por corrección de inexactitudes o por extemporaneidad, debe entenderse, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, que estas personas tienen el derecho de presentar descargos para demostrar que su conducta no ha sido culpable, pudiendo alegar, por ejemplo, la ocurrencia de una fuerza mayor o caso fortuito, la acción de un tercero, o cualquier otra circunstancia eximente de culpabilidad. Demostrada una de tales eximentes, la Administración debe excluir la aplicación de la correspondiente sanción. Bajo esta interpretación, las referidas normas serán declaradas exequibles”: Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 2002.

es decir, que únicamente se imponen y exigen al sujeto infractor, sea este persona natural o jurídica.

Por consiguiente, esto que llamamos el carácter personal de la sanción administrativa implica varias cosas, a saber: i) que la sanción puede imponerse únicamente al sujeto a quien previamente le fueron formulados cargos y nunca a otros a quienes nunca se les formularon cargos (ausencia de sanciones “automáticas”, como solía ocurrir tiempo atrás, por ejemplo, con los administradores de una persona jurídica que nunca fueron vinculados al proceso abierto contra esta última y que, sin embargo, quedan sancionados con el acto administrativo definitivo)<sup>53</sup>; ii) que las sanciones administrativas ni se transmiten ni contagian de modo alguno entre dos o más personas, en razón de algún tipo de vínculo jurídico que puedan sostener (por ejemplo, por filiación o por vía contractual como ocurre con los socios<sup>54</sup>); iii) que la exigibilidad de la aplicación o cumplimiento de la sanción se extingue con la extinción jurídica de la persona sancionada.

Ahora bien, a nuestro juicio resulta problemático, o cuando menos confuso, que el Consejo de Estado fije un vínculo exclusivo y excluyente entre culpabilidad y lo que la Corporación denomina “principio de personalidad de las sanciones”, al sostener lo siguiente (que, si bien reconoce importantes verdades, genera confusión, por dejar de lado otros regímenes de responsabilidad existentes en nuestro ordenamiento):

[...] la exigencia de culpabilidad tiene como manifestación en el derecho administrativo sancionatorio el principio de personalidad de las sanciones, mediante el cual se impone un límite al *ius puniendi* del Estado comoquiera que la responsabilidad derivada del ilícito administrativo no puede extenderse a un sujeto distinto del infractor, llegar a una conclusión distinta supondría suprimir la exigencia de dolo o culpa en la realización del supuesto de hecho prohibido en la norma<sup>55</sup>.

En efecto, si el desconocimiento del carácter personal de la sanción puede ciertamente darse en el marco de un proceso sancionatorio bajo modalidad de responsabilidad subjetiva, no menos cierto es que lo mismo pueda darse en el marco de procesos igualmente sancionatorios, pero en los cuales se siga un régimen de responsabilidad objetiva.

---

53 Cf. Artículos 47, inc. 2.º, y 49 del CPACA

54 Cf. Corte Constitucional, Sentencia SU-219 de 2003

55 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 22 de octubre de 2012, exp. 20738

Puesto que el debido proceso administrativo sancionador debe preservarse en cualquiera de los dos regímenes, no habría razones de peso para aseverar que esta garantía solamente esté ligada al juicio de culpabilidad<sup>56</sup>.

Precisado así lo anterior, se requiere ahora evaluar un espacio de mayor oscuridad, tanto conceptual como probablemente práctica, correspondiente *grosso modo* a la manera como existe y se concibe, en nuestro ordenamiento jurídico, la responsabilidad objetiva en materia administrativa sancionadora.

## II. LA SOMBRA PROPIA DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA (CON CIERTA LUZ REFLEJADA)

Pareciera que la responsabilidad objetiva fuese siempre, por antonomasia, una zona tenebrosa o, por lo menos, un tema con sombra propia desde lo jurídico (A). Sin embargo, al día de hoy es posible arrojar ciertas luces sobre la materia, así sea principalmente por vía de reflejos o reflexiones doctrinales (B).

### A. LA SOMBRA PROPIA: LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA NO ESTÁ REALMENTE PROSCRITA, NI ES TOTALMENTE OBJETIVA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Sin duda, un régimen de responsabilidad objetiva mal comprendido y mal pensado en el interior del derecho administrativo sancionador puede dar lugar a situaciones que cualquiera puede estimar incompatibles con los mandatos superiores constitucionales y convencionales. La ausencia de claridad en muchos aspectos que le conciernen a la responsabilidad objetiva, y en otros que simplemente no le conciernen, alargan la sombra que sobre ella recae.

---

56 Así lo llegó felizmente a reconocer la Corte Constitucional, en los siguientes términos: “De esta manera, la Corte ha expresado en repetidas oportunidades, que la aplicación de responsabilidad objetiva en materia de sanciones administrativas se encuentra en principio excluida, y solo se permite en algunos eventos muy limitados y precisos y bajo ciertos requerimientos derivados de los principios y derechos consagrados por la Constitución y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, y que por tanto es necesario que se establezca la responsabilidad personal del dueño, o en este caso también de la empresa afiliadora, y que se respete el debido proceso a estos sujetos con el fin de que puedan ser notificados, comparecer e intervenir dentro del proceso administrativo y de esta manera ejercer su legítimo derecho de defensa”: Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011.

Hay ciertamente malos entendidos alrededor de la responsabilidad objetiva, comenzando con aquel según el cual este régimen de responsabilidad está *proscrito* en el ámbito administrativo sancionador de Colombia (1). Hay, además, un segundo malentendido que, básica y paradójicamente, consiste en creer que la responsabilidad objetiva es solamente objetiva y que, por ende, no da cabida a ningún análisis de índole subjetiva (2). Veamos:

#### I. LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA NO ESTÁ PROSCRITA *IN GENERE* DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COLOMBIANO

En términos generales, proscribir es un verbo que se refiere a una acción muy fuerte, como es la de desterrar, expulsar, excluir o erradicar algo o a alguien, para que deje de hacer parte de algo, o para que nunca llegue a hacer parte de algo<sup>57</sup>.

Por ello, la proscripción en el derecho genera una prohibición que no es relativa, que no conoce excepciones, sino que provoca una *prohibición absoluta*. En ese sentido, se habla, por ejemplo, de la proscripción de la pena de muerte, de la pena de destierro, de la tortura, de la esclavitud y la servidumbre humanas. Nótese entonces que proscribir se refiere al grado más alto de rechazo y prohibición que pueden tener las cosas más indeseadas dentro de un sistema jurídico nacional, internacional o global.

No hay entonces razón para pensar que es en otro sentido que el legislador colombiano emplea esa misma expresión para aplicársela a la responsabilidad objetiva en el derecho penal y en el derecho disciplinario. En efecto, cuando el artículo 5 del Código Penal anterior (Decreto-ley 100 de 1980) señalaba durante su vigencia que “Para que una conducta típica y antijurídica sea punible debe realizarse con culpabilidad. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva”, el legislador quería decir que la culpabilidad es todo lo opuesto a la responsabilidad objetiva y, sobre todo, que solamente la primera debía aplicarse, mientras que la segunda quedaba absolutamente prohibida en el derecho penal colombiano.

---

57 Cf. F-C. SAINZ DE ROBLES, *Ensayo de un diccionario español de sinónimos y antónimos*, Madrid, Aguilar, 1971, p. 893.

En sentido similar, aunque sin emplear el verbo proscribir o el calificativo proscrito(a), el artículo 12 del Código Penal vigente (Ley 599 de 2000) ordena lo siguiente: “Sólo se podrá imponer penas por conductas realizadas con culpabilidad. Queda erradicada toda forma de responsabilidad objetiva”. Así, el legislador está diciendo que se aplicará única y exclusivamente el principio de culpabilidad, esto es, que solamente se sigue un régimen de responsabilidad subjetiva dentro del derecho penal y que, por consiguiente, cualquier manifestación del régimen de responsabilidad objetiva queda absolutamente excluida o descartada de dicho sistema punitivo.

Exactamente en el mismo sentido, el Código Disciplinario Único se refiere expresamente a la culpabilidad para prescribir: “En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa”<sup>58</sup>.

Ahora bien, esa proscripción de la responsabilidad objetiva, reservada hasta ahora al derecho penal y al derecho disciplinario, no implica necesariamente una prohibición total y absoluta en todo el derecho administrativo sancionador. Es claro que está plenamente excluida del ámbito penal. Pero el hecho que esté igualmente erradicada por completo del derecho disciplinario no significa que así también lo esté del derecho administrativo sancionador en un sentido lato o amplio.

En primer lugar, para que dicha proscripción exista debe haber quedado consagrada de forma expresa; lo cual no ocurre hasta el momento en nuestro sistema para el campo de lo administrativo-sancionador, a diferencia de otros países<sup>59</sup>. Y, en segundo lugar, no es jurídica ni lógicamente posible que, si estuviese desterrada de todo el derecho administrativo sancionador, ni el legislador ni mucho menos el máximo juez constitucional haya podido ad-

---

58 Artículo 13 de la Ley 734 de 2002

59 “En derecho comparado las regulaciones contemporáneas de las infracciones administrativas exigen siempre la culpabilidad. Por ejemplo, la ley de Alemania Federal de 1987 establece que “como ilícito administrativo puede punirse únicamente el hecho doloso, salvo que la ley comine expresamente con una pena pecuniaria administrativa al hecho culposo” -art. 10-, en dicha norma se establece como circunstancia excluyente de la culpabilidad el error o la edad inferior a los 14 años -arts. 12 y 13-. Igualmente, la ley italiana 698 de 1981 determina que “en las infracciones administrativas, cada cual es responsable de su propia acción u omisión, consciente o voluntaria, ya sea esta dolosa o culposa” -art. 2-”: F. Morón Díaz, salvamento parcial de voto a la Sentencia C-599 de 1992 de la Corte Constitucional.

mitir la posibilidad de su inserción, existencia y aplicación efectivas dentro de algunas áreas del derecho nacional<sup>60</sup>.

La oscuridad proviene, en realidad, de una frecuente *contradicción* insalvable en la jurisprudencia y doctrina, en la cual se incurre cuando se afirma solemne y firmemente la proscripción de la responsabilidad objetiva en todas las manifestaciones del *ius puniendi* estatal, pero al mismo tiempo se toman como válidos regímenes de responsabilidad administrativa sancionadora de naturaleza objetiva, así ello se haga de manera excepcional.

Por cierto, su carácter *excepcional* por comparación con la aplicación del régimen de responsabilidad subjetiva no suprime la contradicción, como quiera que —de acuerdo con lo ya expuesto— la proscripción supone de suyo una prohibición total y absoluta, es decir, que no admite excepciones ni *matices*.

De nuevo, esa tendencia inercial a extender —así sea invocando matices— el pleno de garantías del derecho penal como arquetipo de una suerte de meta-régimen para todo el *ius puniendi*, parece ser la fuente de la ausencia de luces en torno a este punto<sup>61</sup>; lo cual no es para nada una cuestión exclusiva-

60 *Via reductio ad absurdum*, cabe señalar que la existencia de un verdadero principio general de culpabilidad en derecho administrativo sancionador y la exigencia, por consiguiente, del juicio de culpabilidad para toda actuación administrativa de naturaleza sancionatoria, tiene como consecuencia ineludible la exclusión total o proscripción de la responsabilidad objetiva: cf. A. NIETO GARCÍA, *op. cit.*, p. 334.

61 La aclaración de voto a la Sentencia C-010 de 2003 de la Corte Constitucional, hecha por el exmagistrado Escobar Gil así lo refleja: “(), por tratarse el derecho administrativo sancionador de una modalidad o manifestación típica de ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado, se exige el acatamiento de los principios constitucionales, que se entienden comunes a todo el ordenamiento punitivo del Estado, aunque originalmente procedan del derecho penal, frente a los cuales es claro que no puede existir disposición contraria alguna proferida por parte del legislador. Por lo tanto, la “matización” o “atenuación” a la que se hace referencia en la Sentencia, solamente es aplicable en torno a los principios propios del derecho penal no constitucionalizados, en relación con los cuales en el ámbito administrativo se puede regular de diversa manera.

Desde esta perspectiva, la doctrina ha sostenido que el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, debe acomodarse a los principios y preceptos constitucionales que presiden el ordenamiento penal en su conjunto. De contera que, se condiciona a las infracciones administrativas, en el sentido de exigir para ser susceptibles de sanción o pena, la actuación del infractor a título de dolo o culpa, con el objeto de asegurar en su valoración el equilibrio entre el interés público y las garantías fundamentales (sic) de las personas, como elementos constitutivos del Estado Social de Derecho.

En síntesis, es exigible la culpabilidad como principio rector del ejercicio de la potestad punitiva del Estado, tal y como lo dispone el artículo 29 Superior, según el cual: “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente *culpable*”, pero admite matices dentro

mente arraigada en nuestro sistema, pues algo similar ocurre en la mayoría de países con derecho administrativo sancionador, en particular frente a la problemática de la responsabilidad objetiva<sup>62</sup>.

La contradicción en comento se corrobora fácilmente. Así, por ejemplo, el Consejo de Estado, apoyado en jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>63</sup>, manifiesta:

En el ordenamiento jurídico colombiano se establece una regla general de proscripción de la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionatorio, de forma tal que solo el legislador de manera expresa puede excepcionar de este principio sometiénolo, en caso de ser objeto de control constitucional, a un juicio de razonabilidad suficiente, pues solo las particularidades del sector administrativo de que se trate pueden justificar la no exigencia de culpabilidad a efectos de declarar la responsabilidad<sup>64</sup>.

Lo mismo acontece cuando el Consejo de Estado concluye lo siguiente en una sentencia más reciente:

[...] en el derecho administrativo sancionatorio los principios del derecho penal se aplican con ciertos matices. La conducta no solo debe ser típica, sino antijurídica y culpable. Está proscribida, en principio, toda forma de responsabilidad objetiva, esto es, el régimen en el que basta cometer la infracción para ser sancionado, sin que importe la culpabilidad<sup>65</sup>.

---

de su valoración, apreciación y/o tipificación, para adecuarlo a las exigencias de interés público que se le encomiendan a la administración pública, sin que se afecte el reducto esencial de esta garantía constitucional.

[...]

Siguiendo lo previamente expuesto, resulta evidente que no era posible legitimar la responsabilidad objetiva prevista en las normas acusadas, en relación con la violación al régimen de cambios, sin vulnerar el Texto Constitucional, el cual exige como principio fundamental del régimen punitivo, la presencia inequívoca de una conducta culposa”.

A nuestro juicio, el constituyente de 1991 solamente estableció un principio de culpabilidad para el ámbito sancionatorio judicial y, en particular, para el ámbito penal. Lo demás lo dejó sometido a la libertad de configuración legislativa.

62 Para el caso peruano, cf. V-S. BACA ONETO, “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionatoria? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, n.º 2010-2, Montevideo, La Ley, 2011, p. 3-24, disponible en <http://www.laley.com.uy/Product/UY/Files/41152675/41152675.pdf>

63 Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 1996

64 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 22 de octubre de 2012, exp. 20738

65 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 30 de agosto de 2016, rad. 19851

En realidad, ha sido la misma Corte Constitucional la autoridad que en primer lugar ha intentado esclarecer el modo de existencia de la responsabilidad objetiva en nuestro derecho administrativo sancionador. Ha dicho, en particular, que esta resulta compatible con la Constitución, siempre y cuando las sanciones administrativas creadas por el legislador cumplan con los siguientes requisitos y condiciones:

(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)<sup>66</sup>.

Por esa vía penetran por el momento algunos rayos de luz en medio de la falta de claridad conceptual que hemos indicado previamente. Por fortuna, el Consejo de Estado ha reconocido y verificado dichos requisitos en varias decisiones, augurando nuevas luces en la materia<sup>67</sup>.

## 2. EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA NO ES ABSOLUTAMENTE OBJETIVO

La afirmación anterior no es contradictoria, pues, como se señaló a partir de nuestros postulados iniciales, entendemos que se trata de un régimen de responsabilidad *mayoritariamente*, mas no exclusivamente, objetivo.

Se considera que este aspecto puede comprenderse fácil y rápidamente, puesto que –según lo demostrado en la sección final de nuestra primera

---

66 Corte Constitucional, Sentencia C-616 de 2002. Al respecto, véase igualmente: M-L. RAMÍREZ TORRADO, *op. cit.*; M. Restrepo Medina y M. Nieto Rodríguez, *op. cit.*, p. 60-61

67 Cf. Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 6 de septiembre de 2002, rad. 6875; Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 19 de octubre de 2002, rad. 7912; Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 12 de diciembre de 2002, rad. 12150; Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 13 de octubre de 2011, rad. 17729; Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 11 de agosto de 2011, rad. 66001-23-31-000-2005-00769-01; Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 22 de octubre de 2015, rad. 25000-23-24-000-2010-00654-01

parte— en todo juicio de responsabilidad objetiva es indispensable respetar las siguientes garantías:

i) verificar la imputabilidad, cuando así se ponga de presente por el interesado; lo cual requiere por supuesto de varios tipos de análisis psíquicos y físicos de naturaleza puramente subjetiva;

ii) verificar, cuando así lo plantee y demuestre el interesado, la concurrencia y eficacia de causales eximentes, excluyentes o exonerativas de responsabilidad (fuerza mayor, caso fortuito, culpa exclusiva de la Administración, insuperable coacción ajena), las cuales son mayoritariamente externas y objetivas respecto de la psiquis del sujeto, pero en últimas sirven para desvirtuar la voluntariedad, es decir, para establecer que la acción del sujeto debe considerarse como involuntaria; y

iii) abstenerse de imponer sanciones automáticas, transmitidas por la sola razón de evidenciar algún tipo de vínculo (familiar, civil, comercial, etc.) entre el sujeto investigado y principalmente sancionado y otro sujeto que termina siendo sancionado “por añadidura”, pues de este modo se violaría el carácter personal (o subjetivo en ese sentido) de toda sanción administrativa.

De lo anterior se desprende algo muy importante, a saber, que la responsabilidad objetiva no equivale a *responsabilidad por el mero resultado*. En ese sentido, deberíamos superar algún día la confusión que genera parte de la doctrina<sup>68</sup> y, peor aún, la que ha recogido en ciertas ocasiones la jurisprudencia, como cuando el Consejo de Estado sostiene lo siguiente:

Concordante con lo anterior, la jurisprudencia ha sostenido que no es admisible una responsabilidad tributaria objetiva. Es decir, que no será válido que la autoridad tributaria, en ejercicio de la potestad sancionadora, imponga una sanción al contribuyente solo por la constatación del resultado censurable previsto en la norma que regula la infracción<sup>69</sup>.

---

68 Cf. J. OSSA ARBELÁEZ, *op. cit.*, p. 360: “Todo lo hasta aquí escrito lleva a afirmar que no se está dando por aceptada la responsabilidad objetiva o por el mero resultado, pues la culpabilidad sigue constituyendo un presupuesto indispensable y necesario para configurar la infracción administrativa”.

69 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 30 de agosto de 2016, rad. 19851.

**B. LA LUZ REFLEJADA: LA RESPONSABILIDAD  
OBJETIVA NO ES PRESUNCIÓN DE RESPONSABILIDAD  
Y ES DIFERENCIABLE DE OTROS FENÓMENOS  
(LEGALES E ILEGALES)**

En este último acápite se hace una síntesis sobre tres aspectos acerca de los cuales debe haber la suficiente luz para evitar ya no solo confusiones teóricas, sino sobre todo errores graves en la práctica del derecho administrativo sancionador. Así, en un primer momento se reafirmará que la responsabilidad objetiva no es sinónimo de presunción de responsabilidad (1); luego se pretende aclarar brevemente que la solidaridad impuesta por el legislador, frente al pago de ciertas sanciones, no proviene de un juicio de responsabilidad objetiva (2) y, finalmente, que de ningún modo puede sostenerse que este tipo de responsabilidad habilita o justifica lo injustificable; esto es, las sanciones impuestas de plano por la autoridad (3).

**I. PRESUNCIÓN DE RESPONSABILIDAD, NO;  
PRESUNCIÓN DE VOLUNTARIEDAD, SÍ**

La presunción de voluntariedad en el régimen de responsabilidad administrativa sancionadora nunca comporta una presunción de culpa ni de dolo, pues, como ya se ha expuesto, se trata de niveles de análisis distintos. Para decirlo de modo más simple, ello es así porque, en tratándose de la responsabilidad objetiva, el juicio de reprochabilidad no incluye el análisis de la intención con que se comete la acción voluntaria, ni tampoco del grado de diligencia, cuidado, negligencia o imprudencia con que se actúa.

Por cierto, no está de más recordar que la voluntariedad también se presume dentro del mismo régimen de responsabilidad subjetiva, en el interior del cual nadie podría infundir confusión con el juicio de culpabilidad en estricto sentido.

Entonces, una cosa es la voluntariedad que, como asumimos en nuestros postulados de base, significa que la acción o conducta imputada al sujeto fue su decisión, su escogencia deliberada, su opción o su elección. Y otra cosa es la culpabilidad, esto es, el análisis sobre la culpa o el dolo que son, en últimas, calificaciones sobre la intención, finalidad, cuidado o diligencia del sujeto que voluntariamente realizó la conducta que, desde el punto de vista objetivo, encuadra en una infracción administrativa prevista en la ley.

Asimismo, se resalta que la presunción de voluntariedad no es un discurso sin fundamento. Este, como suele suceder en materia sancionatoria, es de naturaleza internormativa, pues no solo reposa en la voluntad del legislador, sino también en una cierta filosofía moral, así como en las reglas de la experiencia.

En efecto, las razones más profundas que podemos dar para justificar la presunción de voluntariedad son del siguiente orden: porque está fundada “en la naturaleza y en el estado normal del hombre, al que se le supone reflexivo, libre e inteligente, y en el que son, por el contrario, situaciones excepcionales la violencia, la pusilanimidad y la falta de reflexión o intención”; o bien porque “esto nos dice la ley, de acuerdo con la filosofía y el buen sentido: todo acto humano se reputa siempre voluntario; porque inteligencia y libertad son las condiciones normales del hombre”; o también porque la voluntariedad es lo “común, ordinario y natural en todo acto humano”<sup>70</sup>.

## 2. LA SOLIDARIDAD NO IMPLICA RESPONSABILIDAD OBJETIVA

En algunas ocasiones, y para ciertos asuntos, el legislador dispone que dos o más personas responderán solidariamente por obligaciones impuestas a título de sanción. Por supuesto, esta solidaridad obligacional resulta viable solamente cuando se trate de responder por sanciones de tipo pecuniario; de modo que no podría surgir luego de la imposición de sanciones personales, donde hay pérdida o restricciones de derechos distintos al de propiedad dineraria<sup>71</sup>.

Ahora bien, el establecimiento por parte del legislador de la solidaridad para el cumplimiento de una obligación derivada de una sanción administrativa no significa que se esté imponiendo un régimen de responsabilidad objetiva. Por el contrario, cuando haya responsabilidad solidaria, es necesario que haya culpabilidad del sujeto sancionado<sup>72</sup>.

---

70 La doctrina penalista del siglo XIX y de primera mitad del siglo XX tenía suficiente claridad sobre el concepto y alcance de la voluntariedad en la teoría de la acción, como lo recuerdan las respectivas citas de Vicente y Caravantes, Viada y Vilaseca, o Silvela, en este esclarecedor artículo: G. RODRÍGUEZ MOURULLO, “La presunción legal de voluntariedad”, en *Anuario de derecho penal*, n.º XVIII, 1965, p. 54-55

71 Cf. V-S. BACA ONETO, *op. cit.*, p. 10.

72 La Sentencia C-699 de 2015 recuerda lo siguiente respecto del contenido de la Sentencia C-530 de

La jurisprudencia ha sido suficientemente clara al respecto. Además del Consejo de Estado<sup>73</sup>, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente: “[...] no se configura responsabilidad objetiva, ni se evidencia violación alguna al debido proceso, por cuanto la norma acusada lo que señala es que la solidaridad en el pago de multas nace solo en los casos en donde sean responsables el dueño del vehículo o la empresa afiliadora”<sup>74</sup>. Se buscaba evitar generar confusión entre, de un lado, la definición del “momento en el que se configura la solidaridad en el pago de multas por infracciones de las normas de tránsito” y, de otro lado, el juicio de responsabilidad objetiva.

Posteriormente, esa claridad conceptual quedó confirmada, como quiera que la misma Corte precisó:

---

2003, donde se cerró la puerta desde el primer momento a una posible confusión entre solidaridad y responsabilidad administrativa sancionadora de tipo objetivo: “En este fallo, la Corte analizó si, con la sola notificación del comparendo al dueño del vehículo, era legítimo desde el punto de vista constitucional, que se impusiera a este último la sanción del comparendo por infracciones de tránsito. El Tribunal Constitucional concluyó que no era posible atribuir al dueño del vehículo ningún tipo de responsabilidad objetiva, la cual se encuentra excluida por los principios y derechos sentados por la Constitución de 1991, sin que el dueño del vehículo hubiera realizado la actuación infractora, y que la finalidad de la notificación era permitirle al dueño del vehículo intervenir dentro del proceso administrativo y ejercer su legítimo derecho de defensa”. La misma Sentencia en comento recordó el contenido esencial de la Sentencia C-080 de 2010, así: “En dicha oportunidad, la Corte consideró que el establecimiento de un régimen de solidaridad entre el conductor infractor y el propietario del vehículo o la empresa transportadora, tratándose de la prestación de un servicio público como lo es el transporte de pasajeros, no vulneraba el derecho al debido proceso, por cuanto aquellos que no cometieron directamente la infracción de tránsito, debían ser notificados, pudiendo acudir al proceso, a efectos de” desvirtuar cualquier hecho que los pueda vincular con la infracción, sin que de ello se derive algún tipo de responsabilidad”.

73 Para este alto tribunal, la solidaridad no se predica respecto de los efectos sancionatorios de la declaratoria de caducidad del contrato estatal: “[...] es que si bien, atendiendo a los términos convenidos, la cesión no la desvinculó del contrato, tanto que responde in solidum, de ahí no se deriva, per se, su incumplimiento con repercusiones sancionatorias, pues ello exige la individualización de la conducta, como en todos los casos en que el Estado hace recaer en los administrados su poder sancionatorio.

En efecto, en el sub *judice* se echa de menos que, con miras a declarar responsabilidad por el cumplimiento, se haya considerado tanto el comportamiento contractual de la sociedad cesionaria, como el de la cedente, aunado a que no se conoce si esta fue informada para darle la oportunidad de influir en la ejecución de las prestaciones convenidas. Luego habría que concluir que la sanción no le alcanza, pues, cedió en acatamiento de lo acordado y responde in solidum en los términos convenidos –cláusula 18ª (fl. 498, c. 4)– es decir por las consecuencias económicas del incumplimiento”: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 25 de mayo de 2012, rad. 20630.

74 Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011

El efecto de la solidaridad consiste en extender el ámbito de la responsabilidad sancionatoria, de manera que pueda ser exigida directamente a otros sujetos distintos del principalmente obligado. En este contexto, lo que la Corte quiere precisar es que cada uno de los sujetos responsables en materia pesquera, ya sea el capitán de la nave, el armador o el titular del permiso de pesca es sancionable en la medida en que se demuestre su culpabilidad<sup>75</sup>.

Finalmente, en la misma decisión en comento, la Corte aclaró que la solidaridad en el derecho administrativo sancionatorio significa, en definitiva, “que el deber de los sujetos con respecto a la sanción pecuniaria, pueda ser ejecutada por parte de la autoridad competente, persiguiendo a cualquiera de los obligados por el valor total de la correspondiente sanción”; por lo cual no hay razón para confundirla con la responsabilidad objetiva.

### 3. EN EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA NO HAY SANCIONES DE PLANO

No faltará la autoridad que llegue a pensar que está habilitada para sancionar sin formular cargos previamente o sin haber garantizado el derecho de defensa. Esto sería desastroso en todo sentido. Tampoco faltará quien sostenga que la responsabilidad objetiva está proscrita porque permite imponer sanciones de aquel modo, es decir, de plano<sup>76</sup>.

Afortunadamente, al día de hoy podemos tener la certeza de que los anteriores escenarios serían demasiado oscurecedores con respecto a la responsabilidad objetiva. Ello obedece a que hay la claridad suficiente para afirmar sin dubitaciones que la imposición de una sanción sin haber notificado unos cargos al imputado, sin respetar un término para que este pueda defenderse mediante descargos y solicitud y aporte de pruebas, no es res-

---

75 Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2015

76 Por ejemplo, en el siguiente extracto de la intervención del Ministerio Público con ocasión de la Sentencia C-1161 de 2000, se evidencian a la vez claridad y confusión: “[...] debe entenderse que la validez de la imposición de las sanciones pecuniarias allí establecidas se encuentra condicionada a la necesidad de garantizarle el debido proceso a los directores, gerentes, revisores fiscales, y empleados de empresas sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, permitiéndoles que con la debida (sic) puedan presentar explicaciones y pruebas sobre violación de las normas legales cuya infracción se les endilga, pues conforme a los postulados constitucionales está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva”.

ponsabilidad objetiva sino francamente violación del derecho fundamental al debido proceso en materia sancionatoria.

La jurisprudencia constitucional da luces suficientes para esos efectos. Desde sus primeros años de funcionamiento, tanto en sentencias de constitucionalidad como de tutela, la Corte Constitucional ha reiterado que

[...] carece de respaldo constitucional la imposición de sanciones administrativas de plano con fundamento en la comprobación objetiva de una conducta ilegal, en razón del desconocimiento que ello implica de los principios de contradicción y de presunción de inocencia, los cuales hacen parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso<sup>77</sup>.

Lo anterior resulta prácticamente evidente por cuanto la responsabilidad objetiva no es absolutamente objetiva, ni tampoco un mecanismo de presunción de responsabilidad, ni mucho menos una responsabilidad que se impone por la simple verificación del resultado de una conducta.

En definitiva, la responsabilidad objetiva, a pesar de no incluir el juicio de culpabilidad en sentido estricto, siempre se aplicará con respeto del debido proceso; razón por la cual deberían rechazarse aquellas clasificaciones que por vía de doctrina se han propuesto, tales como la “responsabilidad objetiva sin debido proceso (o extrema)” o, peor aún, la “responsabilidad objetiva con culpabilidad presunta”<sup>78</sup>. En un tema sobre el cual se tiene la dosis exacta de luz, no se requiere aportar sombras para poder ver mejor las cosas

## CONCLUSIONES

Ciertamente, hemos abordado un tema amplio y complejo. Sin embargo, de todo lo que aquí ha sido expuesto, se considera que lo más relevante para efectos de concluir es lo que queda comprendido en el siguiente listado:

1. Ni la conceptualización sustancial ni la estructuración procesal del derecho administrativo sancionador son sub-versiones de las instituciones del derecho penal.

---

<sup>77</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-145 de 1993. En similar sentido, *cf.* Corte Constitucional, sentencias T-020 de 1998, T-1303 de 2005 y C-506 de 2002.

<sup>78</sup> *Cf.* D. JIMÉNEZ JIMÉNEZ, *op. cit.*, pp. 15-22.

2. La inercia sobre la idea recurrente del procedimiento administrativo sancionador como una matización de las garantías del debido proceso penal genera malos entendidos axiológicos, lógicos, epistemológicos y metodológicos que suelen poner en evidencia tanto la doctrina como la jurisprudencia; principalmente en cuanto a la existencia, validez, eficacia y alcance de los regímenes de responsabilidad administrativa sancionatoria.

3. Si asumimos que “por encima” de la culpabilidad existe un elemento general y transversal de la infracción administrativa y del procedimiento administrativo sancionador denominado “reprochabilidad” o juicio de reprochabilidad, debe entenderse que la culpabilidad es su modalidad subjetiva, distinta al régimen de responsabilidad objetiva, el cual no se puede concebir ni explicar en el interior de un “principio” de culpabilidad.

4. La culpa es la modalidad empleada por excelencia en el análisis subjetivo central del juicio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, a diferencia de lo que ocurre con el dolo en el derecho penal.

5. La presunción de culpa no equivale ni a presunción de responsabilidad, ni a una modalidad de responsabilidad objetiva, ni a una violación de la presunción de inocencia.

6. Ni el juicio de imputabilidad, ni el análisis de excluyentes de responsabilidad, ni el carácter estrictamente personal de la sanción son aspectos exclusivos del juicio de culpabilidad. Ellos integran el juicio general de reprochabilidad, por lo cual también deben respetarse dichas garantías bajo los regímenes de responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador.

7. La responsabilidad objetiva ha sido mostrada siguiendo dos mitos tenebrosos, realmente desvirtuables: el de su proscripción y el de su carácter absolutamente objetivo. En tanto que modalidad del juicio de reprochabilidad, puede ser empleado por el legislador bajo condiciones de respeto al debido proceso y al precedente constitucional sobre la materia. No obstante implicar un análisis predominantemente objetivo de la conducta infractora, no se puede confundir con un régimen de responsabilidad por el mero resultado.

8. La presunción de voluntariedad opera tanto en la responsabilidad objetiva como en la subjetiva y tampoco debe confundirse con una presunción de responsabilidad.

9. La solidaridad para el pago de sanciones administrativas no supone que la imposición de dichas sanciones provenga de un juicio de responsabilidad objetiva, sino más bien todo lo contrario.

10. Las sanciones de plano sí están realmente proscritas para todo el derecho administrativo sancionador, sea bajo un régimen de responsabilidad subjetiva, sea bajo un régimen de responsabilidad objetiva.

*La luz que se difunde en la oscuridad de estos temas (y de otros más) no se debe extinguir.*

#### BIBLIOGRAFÍA

ARISTÓTELES. *Ética a Nicómaco*, trad. J. Marías y M. Araujo, 4.<sup>a</sup> ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

BACA ONETO, VÍCTOR SEBASTIÁN. “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionatoria? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”, *Estudios de Derecho Administrativo*, n.º 2010-2, Montevideo, La Ley, 2011, p. 3-24. En <http://www.laley.com.uy/Product/UY/Files/41152675/41152675.pdf>

BELTRÁN DE FELIPE, MIGUEL. “Realidad y constitucionalidad en el derecho administrativo sancionador (II)”, *Revista jurídica de Castilla - La Mancha*, n.º 40, 2006.

BOBBIO, NORBERTO. *Teoría general del derecho*, 5.<sup>a</sup> ed., Bogotá, Temis, 2016.

CASTRO DE CIFUENTES, MARCELA. “Responsabilidad administrativa de los administradores de entidades financieras y del mercado de valores: una evaluación jurisprudencial desde la óptica de lo contencioso administrativo”, en *Memorias II Congreso Uniandino de derecho financiero y del mercado de capitales*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2005.

Conseil D’État (Consejo de Estado de la República de Francia), “Le juge administratif et les sanctions administratives”, en *Les dossiers thématiques du Conseil d’État*, París, 2017. En <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>

DE PALMA DEL TESO, ÁNGELES. *Principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1996.

DUPUY, PIERRE-MARIE. “Responsabilité”, en D. ALLAND y S. RIALS (dirs.), *Dictionnaire de la culture juridique*, París, PUF, 2003.

ESTEVE PARDO, JOSÉ. *Lecciones de derecho administrativo*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, Marcial Pons, 2012.

- JUZQUIZA, IGNACIO. *Filosofía de la tensión: realidad, silencio y claroscuro*, Barcelona, Anthropos, 2004.
- JIMÉNEZ, DANIEL. *La culpa en el derecho sancionador*, Bogotá, Temis y Universidad de los Andes, 2015.
- LAVERDE ÁLVAREZ, JUAN MANUEL. *Manual de procedimiento administrativo sancionatorio*, Bogotá, Legis, 2016.
- LAQUIÈZE, ALAIN. “Sanction”, en D. ALLAND y S. RIALS (dirs.), *Dictionnaire de la culture juridique*, París, PUF, 2003.
- LESCH, HEIKO. *La función de la pena*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- LETÉLIER, RAÚL. “Garantías penales y sanciones administrativas”, *Política Criminal*, vol. 12, n.º 24, diciembre 2017, p. 622-689. En [http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_12/n\\_24/Vol12N24A1.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A1.pdf)
- MORÓN URBINA, JUAN CARLOS. “La terminación convencional del procedimiento sancionador: la Administración concertada en materia sancionadora”, en J. SANTOFIMIO, J. BARNÉS y M. IBAGÓN (eds.), *Perspectivas de una reforma. Estudios de derecho administrativo a partir de la obra de Eberhard Schmidt-Assmann*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.
- NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. *Derecho administrativo sancionador*, 5.ª ed. (reimpresión), Madrid, Tecnos, 2017.
- OSSA ARBELÁEZ, JAIME. *Derecho administrativo sancionador: una aproximación dogmática*, 2.ª ed., Bogotá, Legis, 2009.
- PAREJO, LUCIANO. “Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, vol. 36, 2014. En [http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=414743](http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=414743)
- RADE, CHRISTOPHE. “Faute”, en D. ALLAND y S. RIALS (dirs.), *Dictionnaire de la culture juridique*, París, PUF, 2003.
- RAMÍREZ TORRADO, MARÍA LOURDES. “Consideraciones de la Corte Constitucional acerca del principio de culpabilidad en el ámbito sancionador administrativo”, *Revista de Derecho*, n.º 29, Barranquilla, Universidad del Norte, 2008. En [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So121-86972008000100007](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So121-86972008000100007)
- RAMÍREZ TORRADO, M. y HERNÁNDEZ MEZA, N. “El debido proceso en el derecho administrativo sancionador”, en M. VÁSQUEZ ALFARO (ed.), *Temas de derecho procesal*

- y administración de justicia. Mecanismos alternos, procesos judiciales, temas probatorios y procesos administrativos*, Bogotá, Editorial Ibáñez y Universidad del Norte, 2016.
- RAPP, CHRISTOF. “Voluntariedad, decisión y responsabilidad”, trad. J. Acosta López de Mesa, *Estudios de Filosofía*, n.º 38, Medellín, Universidad de Antioquia, agosto de 2008.
- RESTREPO MEDINA, M. y NIETO RODRÍGUEZ, M. *Derecho administrativo sancionador en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario y Legis, 2017.
- RINCÓN CÓRDOBA, JORGE IVÁN. “Comentarios al procedimiento administrativo sancionador”, en J. BENAVIDES (ed.), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*, 2.ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.
- RODRÍGUEZ MOURULLO, GONZALO. “La presunción legal de voluntariedad”, *Anuario de Derecho Penal*, n.º XVIII, 1965.
- SPIEGEL, LUDWIG. *Derecho administrativo*, Barcelona, Labor, 1933.
- ZANATTA, MARCELLO. “La doctrina de la voluntariedad en la ética eudemia”, *Endoxa: Series filosóficas*, n.º 28, 2011. En <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Endoxa-2011-28-5010/Documento.pdf>
- ZANOBINI, GUIDO. *Curso de derecho administrativo*. Vol. I: *Parte general*, Buenos Aires, Arayú, 1954.