

La legitimidad de toda decisión sancionatoria se basa esencialmente en la adecuada relación entre conducta y castigo. Esta es una propuesta de análisis sobre el principio de proporcionalidad en el derecho disciplinario en las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021.



GUSTAVO ADOLFO CASTRO CAPERA

TEORÍA DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

TEORÍA DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

GUSTAVO ADOLFO CASTRO CAPERA



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN



IEMP
Instituto de Estudios
del Ministerio Público

TEORÍA DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

GUSTAVO CASTRO CAPERA



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN



Instituto de Estudios
del Ministerio Público



Teoría de la sanción disciplinaria

Una propuesta sobre el principio de proporcionalidad en el Derecho Disciplinario

©Procuraduría General de la Nación, 2021

© Instituto de Estudios del Ministerio Público-IEMP, 2021

Autor

Gustavo Adolfo Castro Capera

Coordinador editorial-IEMP

Luis Felipe Nuñez Mestre

Corrección de estilo-IEMP

Esperanza Restrepo

Diseño gráfico, diagramación-IEMP

Natalia Cerón Franco

Diseño de portada

William Botia Suárez

ISBN: 978-958-734-290-1

Año: 2021

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Dirección postal

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Cra. 5 # 15-80. Piso 16.

Bogotá D. C., Colombia.

Teoría de la sanción disciplinaria.

Una propuesta sobre el principio de proporcionalidad en el Derecho Disciplinario.

La información suministrada en este libro es exclusiva responsabilidad del autor y no compromete a la Procuraduría General de la Nación ni al Instituto de Estudios del Ministerio Público.



Margarita Cabello Blanco
Procuradora General de la Nación

Antonio Emiro Thomas Arias
Viceprocurador General de la Nación

Camila Afanador Vargas
Directora Instituto de Estudios
del Ministerio Público

Contenido

1. Introducción	9
2. El Estado Social de Derecho y la potestad disciplinaria. Otra visión de análisis	13
2.1. Estado de Derecho Constitucional y Democrático	15
2.2. El papel de los Derechos Humanos	21
2.3. Un nuevo enfoque para la potestad disciplinaria	25
2.4. El Derecho Disciplinario como instrumento de realización del Estado Social de Derecho	29
2.5. El paradigma de la lucha contra la corrupción	35
3. La sanción disciplinaria: teoría de la prevención general positiva por integración	45
3.1. Finalidad de la sanción disciplinaria en el Estado de Derecho Constitucional	46
3.2. Motivación racional de la sanción disciplinaria	53
3.3. Derecho Disciplinario como derecho simbólico	60
4. Principio de proporcionalidad en el Derecho Disciplinario	65
4.1. Elementos que integran el principio de proporcionalidad en el Derecho Disciplinario	75

4.1.1. La clasificación de la falta: El concepto de gravedad	81	
4.1.2. Deber funcional	83	
4.1.3. Principio de culpabilidad	87	
4.1.4. Criterios propios de la graduación de la sanción	89	
4.1.5. Concurso de faltas disciplinarias	90	
4.1.6. Elementos que afectan materialmente el resultado final de la dosimetría de la sanción: Confesión	107	
4.2. Aspecto operativo de la propuesta	109	
4.2.1 Principio de proporcionalidad y su aplicación. Inhabilidad general	109	7
4.2.2. Principio de proporcionalidad y su aplicación. La inhabilidad especial y la suspensión	117	
4.2.3. Principio de proporcionalidad y su aplicación. La multa y el régimen sancionatorio de particulares	123	
4.2.4. Principio de proporcionalidad y su aplicación. La amonestación	125	
5. Teoría de la sanción en el proyecto de reforma al Código General Disciplinario: Ley 2094 de 2021	127	
6. Bibliografía	151	

1. Introducción

El Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP cumplió 25 años de actividad académica, investigativa y científica al servicio de las autoridades que conforman orgánicamente el Ministerio Público, los servidores públicos y la sociedad en general.¹ Consideramos que la pretensión central debe ser la de un “centro de pensamiento” que coadyuve a la solución de los problemas reales que nos aquejan estructuralmente y que pueden ser abordados desde la misionalidad propia como defensores de Derechos Humanos, veedores de la conducta oficial y agentes de los intereses colectivos y sociales ante las autoridades judiciales.

9

Revisando los propósitos que motivaron su creación, cuando fue materia de análisis por quienes desempeñaron la misión de directores del IEMP en atención a la celebración de sus primeros 20 años², pude constatar que la necesidad apremiante de brindar herramientas teóricas, prácticas y colaborativas apropiadas para el ejercicio misional y la toma de decisiones, que determinó los esfuerzos iniciales, hoy se encuentra muy vigente.

1 Creado el 25 de julio de 1995, “cuyo propósito, desde sus inicios, fue vincular la institución con la comunidad, y crear una instancia de estudio de la realidad socioeconómica y política del país.”

2 Uno de sus actos de conmemoración fue realizado en el Club de la Fuerza Aérea en el año 2015 con la presencia de algunos de los directores del IEMP hasta esa fecha, quienes asistieron atendiendo la invitación hecha por la PGN, fueron la doctora ELSA BARÓN DE RAYO (2001-2009), el doctor CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA (2009 – 2017), y su primer director, el doctor ALBERTO CAMILO SUAREZ DE LA CRUZ (1995-1996).

En el contexto cambiante de las sociedades, aceleradas por los procesos económicos, culturales y políticos del siglo XXI del mundo globalizado, la adaptación institucional se torna esencial para ser interlocutor válido de las expectativas ciudadanas y para concretar acciones que sean formal y materialmente justas. En el ámbito normativo se traduce en la fundamentación interna y externa de las decisiones públicas, con la finalidad de que sean “justas para todos”, siguiendo los parámetros de respeto por los derechos y garantías fundamentales.

Para el Derecho Disciplinario, en constante evolución y cambio, corresponde asumir la necesidad de garantizar, entre otros principios y valores constitucionales, el de seguridad jurídica, con la debida interpretación y aplicación de los postulados que rigen la materia. Por ser una necesidad sentida la de asumir espacios de reflexión académica y debate, se presenta este documento como una estructuración teórica y metodológica del proceso de asignación del *quantum* sancionatorio en el Derecho Disciplinario para que sirva, como un primer paso, en la construcción de una teoría de la sanción disciplinaria que permita asegurar contenidos materiales de justicia en dicha labor a través de una argumentación lo más transparente posible.

Como punto de partida es indispensable fijar una postura *ius* filosófica sobre la consideración que debe guiar el ejercicio de la potestad sancionatoria disciplinaria, planteando su ubicación conceptual en el derecho sancionador y en el marco del Estado de Derecho Constitucional; para sintonizar los fines y principios de la sanción al ideario que debe motivar el derecho punitivo en el contexto referido. No es solo la revisión del marco legal de la sanción, cambiante por naturaleza ante la profusa producción legislativa; es fijar unos pilares desde un ámbito más sólido y superior a los conceptos tradicionales del principio de legalidad, que permita hacer menos opaca la argumentación sobre la asignación cuantitativa y cualitativa del correctivo.

Se entiende como un concepto axial para estructurar la metodología de imposición racional de la cantidad de sanción disciplinaria en el caso concreto, la definición de los elementos que componen el principio de proporcionalidad en nuestra materia. La denominada “*prohibición de exceso*” en la imposición del castigo pasa a ser un concepto indefinido pero

determinable por el intérprete según las especificidades del caso al tasar la sanción, esta actividad se convierte en uno de los denominados “*casos difíciles*” que deben abordar los juristas y que ha ocupado la atención de la teoría del derecho para edificar un concepto propio como ciencia.

El trabajo que se presenta tiene una vocación de practicidad para impactar el quehacer diario en un escenario muy puntual de la aplicación del Derecho Disciplinario, de manera crítica y diversa a la praxis tradicional; pero es necesario acotar que no tiene la pretensión de aportar ideas en la construcción de una política pública sancionadora disciplinaria, la cual debe estar orientada en el Estado en forma sistemática e integral por todos los organismos a cargo de validar la vigencia del Estado Social de Derecho. La política referida no puede ser utilizada en forma instrumental para agenciar proyectos personales o problemas coyunturales sino traspasar la línea del tiempo en beneficio colectivo.

Las ideas aquí plasmadas son producto del ejercicio profesional y académico a cargo del Módulo de “Teoría de la Sanción Disciplinaria” en el postgrado en Derecho Disciplinario que la Universidad Autónoma de Bucaramanga inició desde el año 2015, con el impulso de uno de sus más excelsos alumnos, el doctor CRISTHIAN JOSÉ MORA PADILLA, en su momento Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP, y que contó también con el apoyo de varios miembros de la Red de Formadores del IEMP; grupo inicial de docentes y amigos del cual tuve el honor de hacer parte.

Es pertinente recordar que el INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO - IEMP y su Red de Formadores, en los últimos 25 años, ha sido la casa que ha impulsado los programas de postgrado en Derecho Disciplinario más relevantes del país y del contexto latinoamericano; acogidos y desarrollados, por ejemplo, por la UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, la UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA y la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA. Siguiendo el ideario que animó la caída del viejo régimen, después de los acontecimientos de La Bastilla, actualizado a la evolución incesante de la humanidad, es preciso indicar también en agradecimiento: ¡larga vida al IEMP!