

CAPÍTULO 2

EL DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO

1. DE SU NATURALEZA

El derecho fundamental al debido proceso tiene plena aplicación en las actuaciones administrativas, y en particular en las de tipo disciplinario. Este derecho, tanto en su formación como en su desarrollo ha contribuido a determinar la esencia del derecho administrativo sancionador, lo cual no obstante ha estado permeado por la confusión que se le ha dado a sus instituciones jurídicas con el derecho penal.

Por lo tanto, para abordar la problemática jurídica planteada, previamente se deben precisar las bases o fundamentos del derecho administrativo sancionador, lo que implicará una permanente aproximación al derecho penal, mas no que se entienda como una sinonimia entre estas ramas del derecho sancionador. Al establecer como un primer elemento su naturaleza sancionadora, es porque se deriva de una potestad de autoridad.

El maestro Alejandro Nieto, exponente de la teoría española que reconoce la autonomía del derecho administrativo sancionador, fincada en la potestad de autoridad, reseñó al respecto que:

La alusión a las potestades administrativas proporciona una base sólida al Derecho Administrativo Sancionador puesto que así queda anclado en el ámbito constitucional del Estado superando los planteamientos habituales tradicionales, más rudimentarios, que buscaban su justificación dogmática en la sanción, en el ilícito o, a todo lo más, en la organización administrativa. En el principio de todo Derecho Público están una potestad y un Ordenamiento. Y cabalmente porque existen una potestad administrativa sancionadora y un ordenamiento

jurídico administrativo sancionador es por lo que puede hablarse con propiedad de un Derecho *Administrativo Sancionador*⁶⁴.

Esta corriente doctrinaria española se comparte en Colombia, cuando se trata de buscar las bases del Derecho Disciplinario. Basta citar al profesor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, reconocido como el padre de la dogmática del derecho disciplinario, quien de manera precisa, en punto de la potestad de autoridad, sostiene que:

[...] la potestad disciplinaria aplicable a los servidores públicos deriva modernamente de las nociones de jerarquía, competencia y disciplina propias de la ciencia de la administración. De la noción de jerarquía emanan el poder de mando o jerárquico, la subordinación y el deber de obediencia, y como tal entonces el poder disciplinario⁶⁵.

El segundo elemento es que esa potestad de autoridad sancionadora tiene un objeto, como es la disciplina y, en consecuencia, no hay desbordamiento alguno al señalar que se encuentra caracterizada por un elemento subjetivo, en cuanto versa estrictamente sobre la conducta exigida a un sujeto; de allí que el Derecho Disciplinario se entiende como el conjunto de normas jurídicas dirigidas a castigar aquellas conductas que atentan contra los presupuestos del Estado de diligencia, cuidado y corrección en el desempeño de las funciones públicas⁶⁶.

El Derecho Administrativo Sancionador, como rama autónoma e independiente, está orientado por diferentes principios, como son el de legalidad, presunción de inocencia, ejecutoriedad, celeridad de la actuación, favorabilidad, culpabilidad, igualdad, derecho a la

⁶⁴ Nieto, A. (2012). Derecho administrativo sancionador. Op cit. p. 46.

⁶⁵ Gómez Pavajeau, C. (2004). Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia. 3a. ed., p. 66.

⁶⁶ Reyes Cuartas, J. (2003). Dos Estudios de Derecho Sancionador Estatal. Bogotá: Ed. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Colección Derecho Disciplinario No. 3, p. 28.

defensa, proporcionalidad, *non bis in ídem*, tipicidad, contradicción, entre otros, los cuales hacen parte del derecho al debido proceso que se debe seguir, no solo en materia judicial sino también en el campo administrativo.

Se reconoce que estos principios y garantías derivados del derecho al debido proceso han sido tomados por el derecho administrativo sancionador del derecho penal, pero se aplican de manera morigerada, en lo que se conoce como su utilización *mutatis mutandis*; es decir, que ellos deben ser interpretados conforme a las reglas inherentes al derecho disciplinario, derivadas de su objeto y finalidades.

Sin embargo, todavía algunos tratadistas consideran que el derecho administrativo sancionador se encuentra en construcción, en desarrollo o en una fase incipiente, que solamente es un procedimiento dentro del derecho administrativo; lo cual es contrario al avance de la normatividad y de la jurisprudencia interna, tanto en España como en Colombia, y de la misma jurisprudencia internacional, que permite afirmar que se ha pasado a una fase superior de desarrollo. Entre dichos tratadistas se encuentra, por ejemplo, la siguiente posición:

Los procedimientos administrativos desempeñan un papel muy importante para la construcción del Derecho administrativo por dos razones: por un lado, son fenómenos concretos, y, por otro, proporcionan un esquema de ordenación. En cuanto al primer aspecto, se trata de articular correctamente las reglas procedimentales contenidas en las Leyes y referidas, entre otras materias, a la competencia, a las partes o a la notificación y publicación. Sin embargo desde el punto de vista sistemático, es más importante la función del procedimiento como esquema ordenador. Los procedimientos son procesos divididos en fases específicas que señalan los distintos puntos clave en el procesamiento de la información, marcan los momentos de inflexión en los que se decide la trayectoria de todo proceso, y

evidencian la necesidad de reglas que garanticen la neutralidad, la eficacia y la regularidad de la acción administrativa...

El procedimiento administrativo actual no se centra sólo ni exclusivamente en posibilitar el control posterior, ante una segunda instancia, de las decisiones administrativas una vez adoptadas. Se trata, más bien, de condicionar a priori el modo en que se toman las decisiones administrativas. Lo que se intenta es que la Administración prepare con cuidado sus decisiones administrativas. Los destinatarios de las resoluciones o quienes han iniciado el procedimiento presentando una solicitud tienen la oportunidad de defender sus intereses eficazmente⁶⁷.

Se entiende, en la precedente cita, que su aplicación hace parte del proceso administrativo en general, pues cuando se aborda el tema del procedimiento, en estricto derecho, se está en el campo de uno de los elementos que componen todo proceso, como son el objeto, sujetos y procedimiento.

Por ello, siguiendo en la perspectiva de análisis de la naturaleza del derecho administrativo sancionador, y en particular con su regulación en Colombia y en España, se debe señalar que en la Constitución Política colombiana, como se estableció en el capítulo anterior, se consagra en el artículo 29 la aplicación del derecho fundamental al debido proceso, para todas las actuaciones judiciales y administrativas. El principio del debido proceso administrativo cobra una especial relevancia constitucional cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública. De esta manera, cuando la Carta consagra el debido proceso administrativo, reconoce implícitamente la imposición de sanciones por parte de la administración, la cual también debe sujetarse a los límites constitucionales.

⁶⁷ Schmidt-Assmann, E. (2003). *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*. (Mariano Bacigalupo et al., trad.). Madrid: Ed. Marcial Pons – INAP, pp. 360-361.

Lo anterior no es más que la garantía de respeto a los derechos subjetivos de la persona, de forma tal que estos no resulten lesionados por actuaciones arbitrarias de la Administración. Por ello, se debe velar por que todo proceso administrativo que pueda culminar con la imposición de algún tipo de sanción, se desarrolle conforme al debido proceso.

En armonía con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que para el desarrollo de cualquier actuación judicial o administrativa, la garantía del debido proceso exige la existencia de un procedimiento previamente establecido o definido en la ley, de manera que este derecho fundamental constituye un desarrollo del principio de legalidad, garantizando un límite al poder del Estado, en especial, respecto del *ius puniendi*. Respetando las formas propias de cada juicio y la garantía de todos los derechos fundamentales, preservando por tanto el “valor material de la justicia”⁶⁸.

Son múltiples las decisiones en que la Corte Constitucional colombiana se ha ocupado de estudiar la naturaleza y finalidad del derecho administrativo sancionador, señalando que es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado social de derecho, y el mismo busca garantizar la buena marcha y el buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la

68 Corte Constitucional de Colombia. Sentencias Nos.:
T-597 de junio 15 de 2004. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-597-04.htm>
T-031 de enero 21 de 2005. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-031-05.htm>
T-222 de marzo 10 de 2005. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-222-05.htm>
T-746 de julio 14 de 2005. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-746-05.htm>
T-929 de diciembre 7 de 2011. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-929-11.htm>
C-1189 de noviembre 22 de 2005. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1189-05.htm> [Sentencias consultadas en enero 31 de 2014]

comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados. Por ello el derecho disciplinario está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales “se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones”⁶⁹.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia, también, ha sostenido que la potestad sancionadora que tiene la Administración se manifiesta en dos (2) dimensiones con marcadas diferencias: “la disciplinaria (frente a los funcionarios que violan los deberes y prohibiciones) y la correccional (por las infracciones de los particulares a las obligaciones o restricciones en materia de higiene, tránsito, financiera, fiscal, etc.)”⁷⁰.

En Colombia también se ha acogido la teoría de las relaciones especiales de sujeción, que se presentan entre los que desarrollan funciones de carácter oficial y el Estado, como una característica inherente a la naturaleza del derecho administrativo sancionador o disciplinario, y diferenciadora de las relaciones generales a las que están sometidos todos los ciudadanos. Así se plasma en la siguiente jurisprudencia:

Esto significa que la potestad disciplinaria se manifiesta sobre aquellas personas naturales que prestan una función pública bajo la subordinación del Estado, incluida una relación derivada de un contrato de trabajo, por ello esta Corporación ya había señalado que el régimen disciplinario cobija a la totalidad de los servidores públicos, que lo son, de acuerdo al Art. 123 de la Constitución, los miembros de las Corporaciones Públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios⁷¹.

⁶⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417 del 4 de octubre de 1993. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-417-93.htm> [Última consulta en marzo 27 de 2015]

⁷⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-214 del 28 de abril de 1994. Op. cit.

⁷¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417 de 1993. Op. cit.

En síntesis, se puede colegir que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que los principios generales que componen el derecho fundamental al debido proceso, se aplican igualmente a todas las actuaciones que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones.

Garantías que se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias; es decir, lo que conocemos como abuso de poder, por la posición dominante o de superioridad.

Por eso se plantea que el órgano de cierre para el control constitucional en Colombia ha ido lejos, al establecer claramente uno de los fines inherentes a la exigencia del debido proceso en materia administrativa, como es el de ser una autorregulación al poder del Estado. Así lo señaló cuando consideró que: "... esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares"⁷².

Dentro de la administración, el derecho sancionador tiene como finalidad mantener el orden y reprimir por medios coactivos aquellas conductas contrarias a las políticas de la administración pública, de allí que se comparta que el derecho administrativo sancionador es de naturaleza administrativa.

Lo anterior lleva a establecer que bajo la óptica de la rama sancionadora del derecho, se encuentran sus diferentes especies,

72 Corte Constitucional de Colombia. Sentencias de Tutela Nos: T-391 de agosto 19 de 1997. M. P. José Gregorio Hernández. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/t-391-97.htm>
T-196 de marzo 6 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-196-03.htm>
[Sentencias consultadas en enero 31 de 2014]

entre ellas el derecho penal, que busca con sus principios básicos orientarse a garantizar derechos fundamentales de la persona; mientras, por otra parte, se halla el derecho disciplinario, sin que exista una subordinación o dependencia del derecho administrativo respecto del derecho penal. Lo cual los ubica en un plano horizontal y no vertical, y serán solamente los bienes jurídicos que protegen con la respectiva correlación sancionadora los que permitan reconocer que el disciplinario está en un menor grado.

En otros países como en Argentina, la regulación del debido proceso adjetivo en materia administrativa es una aplicación del derecho constitucional a la defensa en juicio, regulada en el Artículo 18 de la Constitución Nacional: “Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa...”⁷³.

Es interesante conocer, en líneas generales, por su aportación al desarrollo jurídico en la materia en este continente, cómo se considera el debido proceso en Costa Rica; para ello, la tratadista Karen Vargas López⁷⁴ dice:

En el caso de nuestro país, ha sido la jurisprudencia constitucional la encargada de definir y desarrollar los elementos o subprincipios que integran el debido proceso, además de señalar sus alcances.

En el ya conocido Voto No. 1739-92, la Sala Constitucional, en forma amplia, se refirió a este principio e indicó que el mismo abarca no solo cuestiones penales sino también otras más allá de sus límites. A través del debido proceso se generan

73 Constitución Nacional de Argentina. Recuperado de <http://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf> [Última consulta en marzo 6 de 2016]

74 Vargas López, K. (s.f.). Principios del procedimiento administrativo sancionador. Recuperado de <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf> [Última consulta en marzo 6 de 2016]

una serie de requisitos que deben seguirse en todo proceso o procedimiento que tenga por finalidad la imposición de algún tipo de sanción. Esto habilita su aplicación en asuntos donde la Administración haga uso de sus potestades de imperio para ejercer el derecho sancionatorio.

Sin embargo, no puede soslayarse el hecho de que en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores no solamente se aplican las garantías del derecho procesal, sino también las que se deriven de los derechos fundamentales.

En España, sobre la naturaleza del derecho administrativo sancionador, la doctrina lo plantea como una categoría especial e independiente, mediante la cual la administración pública ejercita el *ius puniendi*, dentro de la unidad de su potestad sancionadora; así lo expone el tratadista Garrido Falla⁷⁵, y es en este marco en el que, como consecuencia de su ejercicio, se pueden imponer sanciones, con el imperativo de que las garantías propias del proceso han de ser observadas con exigente rigor, en el entendido de que la potestad sancionadora de la administración no es una potestad administrativa más, sino que forma parte de la potestad punitiva del Estado.

El citado tratadista, además, argumenta que en la actuación administrativa el principio de legalidad procedimental se robustece de una doble justificación: por una parte, con la participación social, al garantizar los derechos e intereses de los particulares, permitiendo su participación en la construcción de la decisión de fondo administrativa, bajo el entendido de la defensa de sus derechos; y, por otra parte, se asegura el interés colectivo o interés público, garantizando el debido funcionamiento de la administración pública.

En este orden de ideas, como corolario en este aspecto, es importante lo señalado por la jurisprudencia española, sobre la potestad sancionadora del Estado, como se refleja en la sentencia

⁷⁵ Garrido Falla, F. (2001). Comentarios a la Constitución. Madrid: Ed. Civitas. 3a. ed., p. 1631.

del Tribunal Constitucional español, número 157 del 21 septiembre de 2004 (RTC 2004/157), cuando sostiene lo siguiente:

15. Para abordar el enjuiciamiento del art. 72.1 tenemos que partir de nuestra doctrina sobre la potestad sancionadora de las administraciones públicas, respecto de la cual hemos señalado en el fundamento jurídico 8 de la STC 124/2003, de 19 de junio, que: “debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse a las disposiciones que dicten las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al ‘administrativo común’, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8)”⁷⁶.

76 Tribunal Constitucional de España. STC. No. 157 de septiembre 21 de 2004. BOE núm. 255, de 22 de octubre de 2004. Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/5162> [Última consulta en marzo 7 de 2016]

2. RELACIÓN ENTRE EL DEBIDO PROCESO PENAL Y EL DISCIPLINARIO

El debido proceso que se exige en materia judicial, por ende se deprecia también en el derecho penal. El legislador en su facultad de configuración legal debe guiarse por los fundamentos del debido proceso, señalados tanto a nivel constitucional como en los instrumentos internacionales, a efectos de regular el derecho penal y el derecho disciplinario.

Para entender esas diferencias que separan al derecho penal del disciplinario, se debe empezar por precisar cuál es el propósito que tiene cada uno, los sujetos hacia los cuales se dirigen, la clase de sanciones que se pueden imponer y, de manera muy especial, cómo a partir de considerarse al derecho penal como de última *ratio*, el derecho disciplinario debe fijarse en una escala menor para efectos de su poder sancionatorio.

Así, entonces, la regulación del derecho al debido proceso se convierte en un mecanismo para hacer efectiva la materialización de las garantías que de este se derivan, aplicables tanto en la esfera judicial (penal), como también debe predicarse de la administrativa (disciplinaria), lo cual habrá de sustentarse en la específica naturaleza de cada una de estas áreas del derecho. Al examinar el objeto en el ámbito penal, es claro que al establecerse una conducta como delictiva debe partirse de la afectación de manera grave a los bienes jurídicos más preciados para la convivencia social, pero también debe considerarse qué finalidad se persigue con dicha definición que, en todo caso, tiene como fines buscar la verdad, reparar y hacer justicia. En ese orden la consecuencia jurídica es de gran relevancia para tipificar una conducta como delictiva.

La fase dinámica del sistema penal comienza, pues, con la aplicación de la ley procesal a la persecución penal estatal. En la ley procesal se establece, además, no solo la composición y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales —tanto de

instrucción como de juzgamiento—, sino también la definición de las partes en el proceso. En todos los casos, de conformidad con el principio de legalidad, el titular del poder punitivo debe adelantar la persecución penal para establecer la responsabilidad individual y aplicar la pena en su totalidad⁷⁷.

El principio de igualdad impone a los operadores judiciales el deber de hacer efectiva la igualdad de los sujetos procesales en desarrollo de la actuación y respetando los derechos y garantías que les asisten. También es propio del derecho penal, que tanto en la creación como en la aplicación de las normas penales, se debe velar por garantizar uno de los fines del derecho penal, como es el de las víctimas, con su derecho a la justicia, la verdad y la reparación.

El debido proceso penal se contempla de manera rígida frente al principio de legalidad y la irrestricta motivación de las decisiones, para evitar la arbitrariedad de los funcionarios judiciales. Además, el desarrollo de un proceso sin dilaciones, el derecho a la doble instancia, a la cosa juzgada, al *non bis in ídem*, la ejecutoriedad de las decisiones, entre otras, que se examinarán en detalle más adelante desde la órbita del derecho disciplinario, y de manera especial se debe resaltar la garantía de ejercer tanto la defensa material como la técnica, la cual no admite en materia penal ninguna clase de flexibilidad.

Este derecho a la defensa, con su relación con el principio de publicidad, en Colombia, tiene a la Corte Constitucional, como órgano vigilante de su protección de manera constante, desde los albores de la investigación penal, tanto en el anterior sistema inquisitivo como en el actual sistema penal oral acusatorio (SPOA):

[...] el Estado tiene el deber de comunicar oportunamente a la persona involucrada la existencia del proceso que cursa en

77 Molina López, R. (2008). “McDonaldización del proceso penal”. En: Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol 38. No. 109. Julio-Diciembre 2008. ISSN: 0120-3886. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/1514/151412826002.pdf> [Última consulta en abril 29 de 2016]

su contra, e incluso, como lo ha sostenido esta Corporación, la existencia de la indagación preliminar cuando ésta se adelanta, y el imputado esté identificado, con el objeto de que pueda ejercer desde el inicio de la investigación su derecho de defensa⁷⁸.

[...] el funcionario judicial competente está obligado a utilizar todos los medios o instrumentos eficaces de que dispone, para lograr el objetivo propuesto (Art. 250-1 C.P.), pues procurar la comparecencia del procesado a la diligencia de indagatoria es, no sólo un derecho de éste, sino un deber del funcionario instructor. Cabe destacar que esa doctrina de la Corte fue prohijada bajo la vigencia del anterior Código de Procedimiento Penal, esto es, el Decreto 2700 de 1991. En efecto, desde la Sentencia C-403 de 1997 es claro que “dentro del marco del ejercicio del derecho de defensa, al Estado le asiste el deber de notificar oportunamente al ciudadano debidamente identificado, la existencia de una investigación penal para que éste pueda, en la actuación procesal, ejercer su derecho de contradicción”⁷⁹.

Constituye, entonces, una garantía más del debido proceso el principio de publicidad, por el cual se les debe dar a conocer a los investigados que se adelantan procesos sancionatorios en su contra, a efectos de que puedan ejercer su derecho a la defensa.

Ello no obsta para exigir la tipicidad de las conductas reprochables, la predeterminación de la sanción y la existencia de un procedimiento que asegure el derecho a la defensa⁸⁰. En este sentido, la Corte en la sentencia C-564 de 2000 se pronunció, al establecer que:

78 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-412 de septiembre 28 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-412-93.htm> [Última consulta en diciembre 31 de 2014]

79 Ídem.

80 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-386 de 22 de agosto de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-386-96.htm> [Última consulta en diciembre 31 de 2014]

[...] el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto⁸¹.

Por otra parte, y desde el punto de vista técnico-jurídico, significa que, en consecuencia, rigen también en materia del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad y el de tipicidad que exigen una descripción clara y concreta de la conducta y la determinación de la consecuente sanción que se vaya a imponer, sin que haya cabida para la interpretación analógica en materia sancionatoria. Al respecto el Tribunal Supremo de España ha sido categórico en punto de la tipicidad de las infracciones disciplinarias y sus sanciones, como se establece en la siguiente sentencia, que recoge pronunciamientos anteriores en la misma línea⁸²:

[...] como ha dicho esta Sala en la reciente sentencia dictada en el recurso 334/2013 (de fecha 29 de Abril de 2015), la jurisprudencia constitucional tiene declarado que el principio de tipicidad exige no sólo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones

81 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-564 de 17 de mayo de 2000. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-564-00.htm> [Última consulta en diciembre 31 de 2014]

82 Tribunal Supremo de España. Sala de lo Contencioso. STS 3044/15, de 29 de junio. Recuperado de <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=7433802&links=tipicidad%2disciplinaria&optimize=20150714&publicinterface=true> [Última consulta en noviembre 29 de 2016]

y sanciones estén suficientemente predeterminados, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación aunque esta última obligación encuentra como excepción los casos en los que, a pesar de no identificarse de manera expresa el fundamento legal de la sanción, el mismo resulta identificado de forma implícita e incontrovertida [por todas, SSTC 199/2014, de 15 de diciembre (FJ 3) y 113/2008, de 29 de septiembre (FJ 4)]. Y en este mismo sentido las sentencias de esta Sala de 25 de junio de 2010 (Recurso 302/2009), reiterada en la de 29 de julio de 2014 (Recurso 512/2013) ha afirmado que el principio de tipicidad “(...) exige no sólo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación y, en el supuesto de que dicha norma tenga rango reglamentario, cuál es la cobertura legal de la misma”.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional colombiana ha sostenido reiteradamente que el derecho administrativo sancionador guarda importantes diferencias con otras modalidades del ejercicio del ius puniendi estatal, específicamente con el derecho penal, en especial en lo que hace referencia a los principios de legalidad y de tipicidad; al respecto se ha sostenido que si bien los comportamientos sancionables por la Administración deben estar previamente definidos de manera suficientemente clara⁸³, el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal⁸⁴. Lo cual no es más que el reconocimiento jurisprudencial de la flexibilización en esta área del ius puniendi.

La Corte Constitucional en Colombia ha señalado, en particular, tres elementos que diferencian la ejecución del debido proceso en el campo penal de su aplicación en el campo disciplinario:

83 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-099 de 11 de febrero de 2003. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-099-03.htm> [Última consulta en diciembre 31 de 2014]

84 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-386 de 1996. Op. cit.

- (i) la imposibilidad de transportar integralmente los principios del derecho penal al derecho disciplinario;
- (ii) el incumplimiento de los deberes funcionales como fundamento de la responsabilidad disciplinaria; y
- (iii) La vigencia en el derecho disciplinario del sistema de sanción de las faltas disciplinarias denominado de los números abiertos, o *numerus apertus*, por oposición al sistema de números cerrados o *clausus* del derecho penal⁸⁵.

Lo anterior lleva a afirmar, sin dubitación alguna, que se ha consolidado en Colombia, a través de la jurisprudencia de las altas Cortes, como son la Constitucional, Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, al igual que con las últimas reformas legislativas, como la Ley 734 de

2002 o Código Disciplinario Único y la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, y de la doctrina de la Procuraduría General de la Nación, un derecho disciplinario que se ha afianzado como rama autónoma, independiente y con su propia dogmática, caracterizado por la admisión flexibilizada de ciertos principios.

Un derecho disciplinario que por su naturaleza, conforme se ha planteado, hace parte del *ius puniendi*, y que nace como producto de las relaciones especiales de sujeción, propias del nexo jurídico derivado del ejercicio de la función pública, entre los servidores públicos y el Estado.

3. EL DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO EN EL SECTOR PRIVADO EN COLOMBIA

Una mirada más amplia al derecho disciplinario permite su consolidación como ciencia del derecho, sistemática y con su propia dogmática, que permite abarcar todas las relaciones, que

⁸⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-948 de 6 de noviembre de 2002. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-948-02.htm> [Última consulta en diciembre 31 de 2014]

por su naturaleza impliquen de alguna de las partes un poder o una facultad para disciplinar o imponer sanciones personales a otro, en una relación de sujeción o de subordinación.

Esto da vía a las tendencias que entienden al derecho disciplinario en un sentido lato, es decir, que engloba no solamente el derecho disciplinario público sino también el privado, el que a su vez se bifurca en dos clases de relaciones, una derivada del derecho disciplinario empresarial y la otra del organizacional.

Entonces, un derecho disciplinario que no solamente cobije las relaciones especiales de sujeción que se presentan entre el Estado y sus servidores públicos, sino toda clase de relación con presencia de subordinación. De allí que se comparte la corriente por su denominación genérica de derecho disciplinario, y no por la de derecho administrativo sancionador, que lleva a comprender solamente la primera de aquellas relaciones.

En ese sentido, cuando pervive una relación con subordinación, no se diferenciaría si se trata de la relación que emerge de una parte llamada servidor público, trabajador oficial o empleado público y de la otra una entidad oficial o estatal, o de la relación laboral que se presenta cuando ambas partes son particulares, o de la sujeción especial a la que están sometidos quienes ejercen ciertas profesiones liberales reguladas, o la relación que se presenta de carácter organizacional, por ejemplo entre un centro de formación y sus alumnos, etc.

“Dentro del elemento subordinación se destaca, como ya lo ha sostenido la jurisprudencia, el poder de dirección en la actividad laboral y la potestad disciplinaria que el empleador ejerce sobre sus trabajadores para mantener el orden y la disciplina en su empresa”, destaca la Corte Constitucional en Colombia⁸⁶.

86 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-934 del 29 de septiembre de 2004. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2004/C-934-04.htm> [Última consulta en marzo 23 de 2015]

Es decir, que el derecho disciplinario debe abarcar toda clase de relaciones en donde se establezcan una serie de reglas, normas, preceptos o condiciones de disciplina por una de las partes, bajo las condiciones garantistas de un Estado Social de Derecho. Por consiguiente, es en el marco de este derecho disciplinario que se ubica la regulación disciplinaria que nace de una relación laboral de carácter particular, y en la cual se debe respetar, igualmente, el debido proceso.

3.1. PODER DE AUTORIDAD

Se conocen diferentes teorías que han planteado la presencia del derecho disciplinario en las relaciones laborales de índole privado o particular, las cuales se fundan en reconocer que el Estado delega en los particulares un poder disciplinario, el cual también se conoce como el “poder de autoridad”, derivado de la subordinación que, entre otras situaciones, encierra la facultad de disciplinar a sus trabajadores, como instrumento propio de su potestad de dirección, lo cual es de un contenido similar a las relaciones especiales de sujeción.

Las teorías que han marcado el derrotero, para explicar la génesis del poder disciplinario privado, son:

3.1.1. TEORÍA CONTRACTUALISTA

Esta corriente sostiene que el poder punitivo en las relaciones particulares tiene su fundamento en el propio contrato de trabajo. Antes de examinar la esencia de esta teoría, valga señalar que si se compara con las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, es similar; que una de las fuentes para el nacimiento de la relación administrativa laboral es también la vinculación a través del contrato de trabajo, como se exige para los trabajadores oficiales.

Se plantea de manera detallada en esta teoría que

[...] el ejercicio del poder disciplinario es expresión de la autonomía de la voluntad de las partes. El origen de ese poder reside en el encuentro de las voluntades del empleado y patrono —en Colombia, léase empleador—. El ejercicio de la función punitiva deriva de la voluntad de las partes, esto es del contrato. Otros explican que se origina de la relación contractual un estado de subordinación a que está sometido el empleado, y de parte del empresario un poder jerárquico que le pertenece por el mismo contrato. Lo que determina su naturaleza, en donde para una de las partes, el trabajador, es el deber de obediencia en vista de su *status subjectionis*, y para la otra, el poder de mando⁸⁷.

Desde una óptica pragmática, los fundamentos de esta teoría, en parte, subsisten en la legislación colombiana, en particular en el Código Sustantivo del Trabajo o Decreto 2663 de 1950, con sus innumerables modificaciones, pero en lo que respecta al contenido del artículo 56, este se ha mantenido incólume, cuando expresamente señala que el trabajador tiene “obligaciones de obediencia y fidelidad”⁸⁸ para con el empleador. Además, dicha normatividad laboral en su artículo 23 literal b) hace énfasis en que esa subordinación nace del contrato de trabajo —verbal o escrito—, y de la categoría jerarquizada en la organización interna que se presenta en las empresas:

Artículo 23. Subrogado por la Ley 50 de 1990, art.

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:

a) La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo.

87 De Mesquita, L. (1951). El Poder Disciplinario Laboral. En Cuadernos de Política Social, Revista No. 9. ISSN 0210-0339. España, p. 19. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2495631> [Última consulta en abril 17 de 2015]

88 Código Sustantivo del Trabajo. Decreto Ley 3743 de 1950. Publicado en el Diario Oficial No 27.622, del 7 de junio de 1951. Artículo 108. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html#1 [Última consulta en abril 17 de 2015]

b) La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos (mínimos)* del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y

c) Un salario como retribución del servicio.

Se debe aclarar que la sentencia C-386 del 5 de abril del 2000 de la Corte Constitucional declaró exequible condicionalmente la expresión “mínimos” contemplada en el citado artículo 23, bajo el entendido del deber que tiene el empleador de respetar la dignidad del trabajador, su honor, así como también los derechos mínimos consagrados en los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos en materia laboral, los cuales constituyen el reducto esencial de la protección básica que en el ámbito universal se ha acordado a favor de los trabajadores. Agrega la Corte Constitucional que sin perjuicio de los derechos mínimos mencionados, cuando el empleador ejercite los poderes propios de la subordinación laboral está obligado a acatar los derechos de los trabajadores que se encuentran reconocidos tanto en la Constitución como en las demás fuentes formales del derecho del trabajo⁸⁹.

3.1.2. TEORÍA DEL FUNDAMENTO DE LA PROPIEDAD PRIVADA

Su fundamento sobre el poder disciplinario está estrechamente relacionado con la propiedad de la empresa; es decir, tiene sus cimientos en la propiedad privada del empleador. Se plantea en esta corriente que quienes tienen los bienes, o sea, quienes ostentan la propiedad de los mismos, tienen el derecho a tener la dirección de

89 Corte Constitucional. Sentencia C-386 del 5 de abril del 2000. M. P. Antonio Barrera Carbonell. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-386-00.htm> [Última consulta en diciembre 31 de 2014]

los mismos e igualmente, a dirigir a quienes contrata para su manejo, y por eso tiene la facultad para imponer normas disciplinarias⁹⁰.

3.1.3. TEORÍA INSTITUCIONALISTA

Conforme lo cita De Mesquita, su génesis está en Francia, en cabeza de los tratadistas Hauriou y Renard. El planteamiento sobre el fundamento del poder disciplinario privado es diferente, pues su núcleo focal está en la propia naturaleza de la empresa, la cual se considera como una agrupación social organizada. Que toda sociedad tiene un fin, y la comunidad tiene derecho a constreñir a sus miembros individuales “para que conecten sus actividades con ese fin que, por ello mismo, es social y no individual. De ahí que pueda la comunidad disponer de los medios necesarios para ello, esto es poder usar penas disciplinarias”⁹¹.

Referente a esta última teoría, se puede precisar que también se encuentran en la jurisprudencia colombiana algunos de sus elementos fundamentales, en el sentido de que la facultad disciplinaria privada tiene su razón de ser en la propia necesidad de conservación de la empresa y en la de conseguir sus fines, buscando imponer ese orden interno, que se va a traducir en mantener el ordenamiento externo; es decir, la conservación del orden social. De esta manera se señaló en la sentencia de la Corte Constitucional T-433 de 1998, lo cual fue reiterado en la sentencia T-605 de 1999, y las mismas citadas en la sentencia C-593 del 20 de agosto de 2014, al referirse al poder disciplinario en las relaciones laborales particulares⁹². A continuación, se precisa la línea jurisprudencial desde 1998, que ha presentado la Corte Constitucional:

El artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

90 De Mesquita. Op. cit., p. 21.

91 Ibídem, p. 22.

92 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-593 de agosto 20 de 2014. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/C-593-14.htm>
[Última consulta en noviembre 10 de 2016]

Esto significa que en todos los campos donde se haga uso de la facultad disciplinaria, entiéndase ésta como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos, deben ser observados los requisitos o formalidades mínimas que integran el debido proceso. Mandato que, dada su naturaleza, no sólo involucra u obliga a las autoridades públicas, en el sentido amplio de este término, sino a los particulares que se arrogan esta facultad, como una forma de mantener un principio de orden al interior de sus organizaciones (v. gr. establecimientos educativos, empleadores, asociaciones con o sin ánimo de lucro, etc.). Razón que hace indispensable que los entes de carácter privado fijen unas formas o parámetros mínimos que delimiten el uso de este poder y que permitan al conglomerado conocer las condiciones en que puede o ha de desarrollarse su relación con éstos. Es aquí donde encuentra justificación la existencia y la exigencia que se hace de los llamados reglamentos, manuales de convivencia, estatutos, etc., en los cuales se fijan esos mínimos que garantizan los derechos al debido proceso y a la defensa de los individuos que hacen parte del ente correspondiente⁹³.

Lo anterior no significa que haya contradicción cuando se manifiesta que en Colombia pervive, en parte, la primera de las teorías, toda vez que del análisis de las normas que regulan las relaciones laborales se observa que la subordinación tiene su fundamento en la relación contractual laboral. Siendo así, se puede afirmar que en Colombia la tendencia en la materia es mixta, pues hay elementos de la argumentación teórica contractualista, y a la par se presentan los fundamentos de la corriente que estatuye la necesidad de preservación del orden al interior de las empresas o de las instituciones. Pero, dicha sujeción o subordinación, tanto en el campo de lo público como en el privado, para efectos de emanar el poder sancionatorio siempre será bajo la óptica de garantizar el debido proceso.

En algunos países latinoamericanos, como en México, pionero del derecho social, desde la consagración del artículo 123 en su Constitución de 1917, y recogido en la Ley Federal del Trabajo, se establecen de

93 Corte Constitucional. Sentencia T-433 de agosto 20 de 1998. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Colombia. [Última consulta en noviembre 10 de 2016]

manera similar las limitantes a ese poder de autoridad del empleador, que además de caer en la violación de derechos ganados y reconocidos de los trabajadores, se puede tornar en arbitrario y absoluto.

En el artículo 423 de la Ley Federal del Trabajo se observa, por ejemplo, que la suspensión como medida disciplinaria no podrá exceder de 8 días; y, de la misma manera, que el trabajador tendrá derecho a ser oído antes de que se aplique la sanción⁹⁴.

3.2 DE LA RELACIÓN ESPECIAL DE SUJECCIÓN Y EL ELEMENTO DE LA CONTINUADA SUBORDINACIÓN. COLOMBIA

Sea lo primero destacar que autores como Carlos Arturo Gómez Pavajeau, en sus diferentes obras, por citar una, la titulada *La relación especial de sujeción - Como categoría dogmática superior del derecho disciplinario*, han sido profusos en estudiar la evolución de las relaciones especiales de sujeción, en sus diferentes estadios, desde el Estado Monárquico Constitucional, pasando por el Estado de Derecho hasta el constitucionalismo moderno, destacando que ha sobrevivido más de dos siglos, con características propias en cada forma político-administrativa estatal, sin desaparecer, inclusive, en el esquema de organización política del Estado Social de Derecho, por la posible tensión que se presenta con la prevalencia de los derechos fundamentales, frente a lo cual se vislumbra su propia adecuación, en la medida que la administración pública adecúa sus funciones de manera eficiente y las relaciones del Estado con los servidores públicos, sobre el respeto de los derechos fundamentales, y libre de toda autonomía administrativa sin control jurídico⁹⁵.

Teóricamente, las relaciones de sujeción especial son creación del Derecho Alemán imperial, bajo el entendido de que se justificaba una fuerte intervención sobre determinados sujetos, sin respeto a sus

94 Cavazos Flores, B., Cavazos Chena, B., Cavazos Chena, H., Cavazos Chena, J., y Cavazos Chena, G. (1987). Nueva Ley Federal del Trabajo. Tematizada y sistematizada. México, D. F.: Ed. Pegaso, 21a. ed., p. 292.

95 Gómez Pavajeau, C. (2003). La Relación Especial de Sujeción - Como Categoría Dogmática Superior del Derecho Disciplinario. Bogotá: Ed. Instituto de Estudios del Ministerio Público, pp. 41-49.

derechos fundamentales ni al principio de reserva de ley. Régimen que se mantuvo durante el nacionalsocialismo e igualmente durante la Ley Fundamental de Bonn. Variando luego su concepción, por jurisprudencia —marzo 14 de 1972—, del Tribunal Constitucional Federal, que señaló también que estaban sometidas al rigor de la reserva legal, respeto a los derechos fundamentales y la protección de los Tribunales⁹⁶.

En todo su desarrollo, las relaciones especiales de sujeción se han concebido como aquel vínculo que se presenta entre el Estado y un individuo que le presta sus servicios. En la actualidad se entienden como aquel poder reglado que le permite al Estado exigirle a ese individuo una conducta determinada, en donde la ética juega un rol determinante; pero, igualmente estas personas en el evento de ser disciplinados gozan de unas garantías enmarcadas en el debido proceso, el derecho a la defensa, y que la falta disciplinaria para constituirse como tal debe ser típica, antijurídica y culpable.

Ahora bien, sin desconocer los disímiles matices que han presentado las relaciones especiales de sujeción a través de su desarrollo histórico, ellas siempre han estado inmersas en un poder de autoridad, ya sea representado en el Estado Monárquico, o en el neoconstitucionalismo, que han permitido imponer, conforme a su naturaleza, el respectivo régimen disciplinario. En épocas de la Corona está explicado por una forma de organización en que se redistribuyen las competencias entre el Parlamento y el rey, como parte de la órbita normativa y dispositiva del monarca⁹⁷.

En Colombia, el fundamento superior de las relaciones especiales de sujeción se encuentra provisto en los artículos 6, 118, 122, 257 y 277 numeral 6o. de la Constitución Política, que rige desde 1991, como se planteó en el primer capítulo, al hacer referencia a la evolución que ha tenido el derecho al debido proceso.

⁹⁶ Nieto, Derecho administrativo sancionador. Op. cit., pp. 184-185.

⁹⁷ Isaza Serrano, C. (2009). Teoría General del Derecho Disciplinario. Bogotá: Ed. Temis, p. 52.

Artículo 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

De manera expresa se consagran las relaciones especiales de sujeción a las que están sometidos los servidores públicos, al responder no solamente por infringir la Constitución y la ley, sino también por la omisión o extralimitación en sus funciones, lo cual da sustento a la potestad disciplinaria del Estado, independientemente que la misma conducta dé lugar a la acción penal.

Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

En la mencionada norma se encuentra la facultad disciplinaria derivada de la relación especial de sujeción, radicada en una autoridad estatal, cuando establece que corresponde al Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, órgano autónomo e independiente del Estado, la de vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, entre otras funciones públicas.

Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

Inciso 5o.- Modificado por el Acto Legislativo 1/2009, art. 4o. Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño⁹⁸.

La precedente norma constitucional reafirma la relación especial de sujeción que se crea para el servidor público desde el mismo momento en que toma posesión del cargo y otorga juramento, de cumplir y defender la Constitución, así como el deber de cumplir con sus funciones. Lo cual está en concordancia con el citado artículo 6o. de la misma Carta Superior.

⁹⁸ Constitución Política de Colombia. Op. cit. Art. 122.

En concordancia con los artículos 257 y 257A constitucionales, también los funcionarios y empleados de la Rama Judicial están sometidos a las relaciones especiales de sujeción con el Estado, y en el evento de no cumplir con la Constitución o la ley, o por omisión o extralimitación en sus funciones serán disciplinados por la enunciada Comisión Nacional de Disciplina Judicial, que reemplazará al Consejo Superior de la Judicatura en su sala jurisdiccional disciplinaria, conforme se esbozó anteriormente.

Por otra parte, a través del artículo 277 superior, de manera específica se establece en Colombia la función disciplinaria de manera preferente para la Procuraduría General de la Nación, como consecuencia de la relación especial de sujeción de quienes ejercen la conducta oficial, inclusive los de elección popular.

Artículo. 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: [...]

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

De otro lado, en el esquema comparativo, al abordar el sector privado esa relación especial de sujeción equivale a lo que se mencionaba como la “continuada subordinación”, que constituye uno de los tres elementos esenciales para que se entienda la existencia de un contrato de trabajo entre particulares, conforme al citado artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, que la establece de manera literal, del trabajador respecto al empleador. Y es en este mismo precepto, se reitera, que se le otorga al empleador lo que se ha denominado el verdadero poder de autoridad, cuando de manera expresa lo faculta para exigir al trabajador el cumplimiento de órdenes, y en particular, lo autoriza para imponerle reglamentos internos, condicionado al respeto por los derechos del trabajador, entre los que se encuentra el debido proceso.

Igualmente, la facultad del empleador de modificar las condiciones laborales en cuanto al modo, tiempo, lugar, etc., no es más que el uso del *ius variandi*, que es una de las características de la naturaleza propia del elemento de subordinación, presente en toda relación laboral. La Corte Constitucional de Colombia al respecto ha señalado lo siguiente:

[...] el llamado *ius variandi* —entendido como la facultad que tiene el patrono de alterar las condiciones de trabajo en cuanto al modo, lugar, cantidad o tiempo del mismo, en virtud del poder subordinante que ejerce sobre sus trabajadores— está “determinado por las conveniencias razonables y justas que surgen de las necesidades de la empresa” y que de todas maneras “habrá de preservarse el honor, la dignidad, los intereses, los derechos mínimos y la seguridad del trabajador⁹⁹.”

Y es que aun cuando en la relación laboral entre particulares, a pesar de que jurídicamente se plantea la misma como producto de vínculo contractual, en donde reina el consenso de voluntades, supeditado a la naturaleza de derecho de orden público que le asigna el artículo 14 ídem¹⁰⁰, en el sentido de que las disposiciones que regulan el trabajo son de obligatorio cumplimiento, y en consecuencia los derechos y garantías que se consagran a favor de los trabajadores son irrenunciables, se tiene que una de las partes (el empleador) representa en esta relación el poder de autoridad, con la facultad para imponerle a la contraparte (el trabajador) un régimen disciplinario a través del reglamento interno de trabajo, el cual está llamado legalmente a acatar.

Sobre todo cuando en esta clase de relaciones contractuales, más que un acuerdo o consenso de voluntades, lo que se presenta es un contrato en donde una de las partes se adhiere a las condiciones

99 Corte Constitucional. Sentencia T-407 de junio 5 de 1992. Colombia. M. P. Simón Rodríguez Rodríguez. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-407-92.htm> [Última consulta en noviembre 10 de 2016]

100 Código Sustantivo del Trabajo. Op. cit., Artículo 14.

impuestas por la otra. Esto sin desconocer los derechos y garantías inherentes a los trabajadores, lo que lo catapulta en su esencia laboral, como un derecho de estirpe social.

La doctrina en materia del derecho laboral privado reconoce de la misma manera este poder de autoridad en cabeza del empleador.

La ley, la jurisprudencia y la doctrina, no admiten otra noción de la subordinación que la de tipo eminentemente jurídico, derivada de la facultad general que las leyes sociales conceden al empleador para dar órdenes y establecer reglamentos internos a los cuales debe someterse el trabajador. Es evidente que dentro de esta noción caben todas las órdenes posibles y el ejercicio del poder disciplinario propio del contrato de trabajo...¹⁰¹

En este contexto, se tiene que el elemento diferenciador de la continuada subordinación del contrato de trabajo entre particulares, con otra clase de contratos —verbi gracia el civil de prestación de servicios—, es lo que en la relación laboral con presencia en uno de sus vértices de una entidad oficial, se ha entendido como la relación especial de sujeción, por la cual el Estado tiene el poder de autoridad para disciplinar a los servidores públicos. Ahora bien, es claro que legalmente en la relación laboral entre la administración pública y los servidores públicos también existe la presencia de la continuada subordinación, como elemento diferenciador de otra clase de contratos, pero es de allí de donde emerge para ambos la categoría de la relación especial de sujeción.

Así es que, es importante destacar que entre estas dos figuras: relaciones especiales de sujeción y la continuada subordinación, hay una sinonimia, así se manejen con diferente terminología dependiendo de relaciones en el sector público o en el privado, respectivamente, pero realmente su esencia es la misma, como se ha demostrado, lo cual al revisar cada uno de los aspectos que las

101 González Charry, G. (2004). Derecho Laboral Colombiano - Relaciones Individuales. Bogotá: Ed. Legis. 10a. ed., p. 136.

integran, y hacia quienes se dirigen se corrobora el por qué son el cimiento para que de ellas emane la facultad de disciplinar o ese poder de autoridad que faculta para imponer sanciones o restringir derechos de los disciplinados, siempre bajo la óptica de garantizar el debido proceso, como se ha dicho inclusive en el campo del sector privado.

Lo anterior se demuestra en el siguiente esquema comparativo¹⁰², conforme al ordenamiento jurídico colombiano:

| RELACIÓN ESPECIAL DE SUJECCIÓN | CONTINUADA SUBORDINACIÓN |
|---|--|
| Sujetos del sector público | Sujetos del sector privado |
| Vínculo laboral administrativo | Vínculo laboral particular |
| Deber funcional | Deber profesional o del oficio |
| Régimen Disciplinario Único | Reglamento Interno de Trabajo |
| Tipo disciplinario abierto | Tipo disciplinario descriptivo |
| Procedimiento con reserva de ley | Procedimiento particular sometido a registro |
| Sanciones que trascienden la relación laboral | Sanciones que afectan el contrato de trabajo |
| Respeto por el debido proceso | Respeto por el debido proceso |
| No rige el “Non bis in ídem” | Rige el “Non bis in ídem” |

102 Ramírez Rojas, G. (2012). Poder de autoridad presente en el derecho disciplinario privado. En Colección Jurídica Disciplinaria ICDD -Obra colectiva-. Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario. Vol. II, Bogotá: Ed. Ediciones Nueva Jurídica, pp. 187-203.

3.2.1. SUJETOS.

En las relaciones especiales de sujeción en Colombia, las partes son, por un lado, quien presta sus servicios, que es un sujeto cualificado denominado constitucionalmente como servidor público y, por la otra, quien recibe la prestación del servicio, que es la administración pública, y es en quien reposa el poder de autoridad para disciplinar.

También están bajo una relación de supremacía que los vincula con el Estado, aquellos que ejercen una profesión intervenida, como son los abogados, médicos, etc., quienes se rigen por el principio de solidaridad social, que los lleva a que deban ser controlados, a través de lo que se conoce como derecho sancionador profesional, respecto del cual, como se enunció anteriormente, se permite por la Constitución Política en su artículo 26, que pueda ser ejercido, por disposición legal, por las respectivas organizaciones o colegios profesionales, constituyéndose así, en Colombia, el derecho disciplinario delegado¹⁰³.

En la relación laboral entre particulares, caracterizada por la continuada subordinación, los sujetos son, de un lado, el trabajador y, del otro, el empleador, que siempre será un particular, sea que adopte la figura individual o colectiva. Elemento, se reitera, que se encuentra presente también en el contrato de trabajo celebrado con una entidad administrativa. En cuanto a las relaciones de subordinación y sujetos, en el derecho laboral privado, el artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo en Colombia establece:

Artículo 22. 1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.

103 Gómez Pavajeau, Dogmática del Derecho Disciplinario. Op. cit., p. 191.

2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, empleador, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario.

3.2.2. CLASE DE VÍNCULO.

Bajo el marco de un vínculo administrativo laboral, caracterizado por la especial sujeción de quien presta un servicio público, se halla el poder de autoridad del Estado.

De la misma manera, teniendo como soporte una relación laboral individual entre particulares, fincada en el contrato de trabajo verbal o escrito, nace en cabeza del empleador el poder de autoridad para subordinar a quien le presta el servicio.

3.2.3. EL DEBER FUNCIONAL Y LOS DEBERES PROFESIONALES O LABORALES

Sobre la base de las relaciones especiales de sujeción se protege el deber funcional, conforme lo señala el artículo 5o. del Código Disciplinario Único colombiano; es decir, vela por el cumplimiento de los deberes funcionales, los cuales, según el artículo 22 ídem, vienen informados por los principios de moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia.

Mientras, en el marco de la continuada subordinación se busca el cumplimiento de unos deberes profesionales o propios del oficio o labor que se realiza, conforme lo establece el artículo 58 del C. S. T., que expresamente consagra:

Son obligaciones especiales del trabajador: 1. Realizar personalmente la labor, en los términos estipulados; observar los preceptos del reglamento y acatar y cumplir las órdenes e instrucciones que de modo particular le imparta el empleador o sus representantes, según el orden jerárquico establecido...

3.2.4. COMPARACIÓN ENTRE RÉGIMENES COLOMBIANOS

En tratándose de las relaciones especiales de sujeción, el régimen que regula a los servidores públicos, como se ha expresado, en materia disciplinaria, es el Código Disciplinario Único, el cual se extiende en su aplicación a los particulares que desarrollan una función pública o manejan recursos del Estado. También se halla el Estatuto Deontológico del Abogado, como profesión liberal intervenida, y los regímenes especiales disciplinarios de la fuerza pública. Indistintamente en los procedimientos que se contemplan, se encuentran sujetos al respeto del debido proceso.

El régimen disciplinario para los trabajadores particulares corresponde al Reglamento Interno de Trabajo aprobado para cada empresa, y a lo estipulado en el mismo contrato laboral. Por lo tanto, cada empleador se da su propio reglamento, el cual es aprobado por el Ministerio del Trabajo, en la correspondiente Dirección Territorial.

El mismo C. S. T. en Colombia consigna la libertad para que el empleador haga su Reglamento Interno de Trabajo, como se observa en el artículo 106, que establece que puede ser elaborado por el empleador sin intervención ajena, salvo lo dispuesto en la convención o pacto colectivo, fallo arbitral o acuerdo con sus trabajadores.

Este artículo 106 fue declarado por la Corte Constitucional exequible condicionado¹⁰⁴, en el entendido que:

[...] siempre y cuando se entienda que en aquellas disposiciones del reglamento de trabajo que afecten directamente a los trabajadores, como son las escalas de sanciones y faltas y el procedimiento para formular quejas, debe el empleador siempre escuchar a los trabajadores y abrir el escenario propio para hacer efectivo su principio de participación.

104 Corte Constitucional. Sentencia C-934 de septiembre 29 de 2004. Op. cit.

El efecto jurídico del Reglamento Interno de Trabajo, según el artículo 107 del C. S. T., es que hace parte del contrato individual de cada uno de los trabajadores, lo cual implica que es ley para las partes, y en consecuencia de estricto cumplimiento, lo que constituye un elemento determinante de la garantía al debido proceso. Este precepto, y en general toda su regulación legal, se halla en el Capítulo I del Título IV del citado Código Laboral colombiano.

3.2.5. LA SANCIÓN DISCIPLINARIA EN LA RELACIÓN LABORAL

El empleador, por el llamado poder de autoridad, en la relación laboral de carácter particular, puede imponer sanciones, siempre y cuando se encuentren en el Reglamento Interno de Trabajo, las cuales en ningún evento podrán ir más allá de afectar la relación contractual que sostienen las partes.

El Reglamento Interno de Trabajo debe contener la “escala” de las sanciones por faltas disciplinarias a un trabajador particular, y la forma de aplicación, según lo señala el artículo 108 del C. S. T. de Colombia. Pero, además, para definir las sanciones en el respectivo Reglamento, el empleador tiene limitantes de tipo legal; en primer término, una de carácter general dirigida al respeto por la dignidad humana, como es la establecida en el artículo 111 ídem, que reza:

Sanciones disciplinarias. Las sanciones disciplinarias no pueden consistir en penas corporales, ni en medidas lesivas de la dignidad del trabajador.

Y, en segundo término, se encuentran aquellas limitantes que van dirigidas a establecer unos parámetros a tener en cuenta en la fijación de la sanción, en cuanto a la clase y al quantum. Si se trata del aspecto cualitativo, el empleador puede establecer sanciones de tipo pecuniario o de suspensión del trabajo, como mayor reproche punitivo, las cuales en relación con el quantum no pueden exceder los máximos fijados en los artículos 112 y 113 ídem¹⁰⁵.

105 Código Sustantivo del Trabajo. Op. cit., Artículos 112 y 113.

En consecuencia, válido es afirmar que en Colombia en el campo de las relaciones privadas, las sanciones también están orientadas por el principio de legalidad y por unos límites de máximos, es decir, deben estar previstas, ya sea en el mismo reglamento, en el pacto colectivo, en la convención colectiva, en fallo arbitral o en el contrato individual, y en ningún caso pueden exceder los parámetros establecidos por el legislador. No obstante, se considera que hay una garantía que no se visualiza claramente en este derecho disciplinario privado, como es la de proscribir la responsabilidad objetiva.

En todo caso, para imponer una sanción disciplinaria, se debe seguir el procedimiento previamente establecido, pues si el empleador impone sanciones pretermitiendo el procedimiento establecido en el respectivo Reglamento Interno de Trabajo, la sanción no tendrá ningún efecto, al constituir ello una transgresión a los derechos y garantías del trabajador disciplinado, quien podrá acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para resarcir sus derechos.

La Corte Suprema de Justicia, en su Sala de Casación Laboral, así lo ha señalado en diferentes oportunidades, siendo pacífica esta materia que tiene como basamento el principio de legalidad. Basta con examinar en su jurisprudencia, por su precisión, el caso radicado bajo el número 34103, del trabajador accionante Jairo García Díaz contra la empresa CIGNA Seguros de Colombia S. A.¹⁰⁶:

Al confrontar la primera norma del Reglamento Interno de Trabajo con el trámite surtido para la imposición de la sanción disciplinaria de 3 días, por parte de la empresa, queda en evidencia el desconocimiento de su propio reglamento, puesto que, previo a la aplicación de la sanción, el trabajador inculcado debía ser oído directamente y asistido por 2 representantes de la organización sindical, lo cual no ocurrió, por lo que **la sanción deviene en ilegal** y consecuentemente no producirá efecto alguno, por pretermitirse el trámite establecido. (Resaltado nuestro)

106 Corte Suprema de Justicia. Sentencia de octubre 15 de 2008. M. P. Elsy del Pilar Cuello Calderón. Radicado No. 34103. Recuperado de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml> [Última consulta en marzo 15 de 2015]

Por otra parte, la norma disciplinaria derivada de la continuada subordinación contiene unos fines propios de su naturaleza por ser una derivación del *ius puniendi*, como es que también cumple un fin persuasivo, y a la vez preventivo, en su búsqueda de mantener el orden y la disciplina en la empresa. La jurisprudencia constitucional ha señalado claramente tal finalidad:

Tratándose de la sanción de multa, ésta es consecuencia del proceso disciplinario y con ella se persigue mantener el orden y la disciplina en el proceso económico de la empresa, lo cual redundará no solo a favor del empleador sino también de los demás trabajadores y del buen funcionamiento de la empresa¹⁰⁷.

3.3. LA RELACIÓN ESPECIAL DE SUJECCIÓN EN ESPAÑA

Al igual que en Colombia, los funcionarios públicos en España se encuentran subordinados en su relación frente al Estado; es decir, se hallan bajo una relación especial de subordinación, con fundamento en el principio de jerarquía, del cual emerge el deber de obediencia reglado.

El maestro Alejandro Nieto en una de sus obras sostiene que en el artículo 103 de la Constitución Española se presenta un problema, por cuanto el funcionario debe actuar con obediencia, de acuerdo con el principio de jerarquía, pero al tiempo con sometimiento pleno a la ley y al derecho, lo cual le puede generar conflicto cuando son contradictorias, al encontrarse sometido, en consecuencia, a una doble sujeción: a la del superior con sus órdenes e instrucciones y a la de la ley y el derecho. Conflicto que sugiere resolver con apego a la norma y suspensión de la orden presuntamente ilegal¹⁰⁸.

El concepto material de quién es funcionario público para efectos de la potestad sancionadora del Estado, se concibe de manera diferente dependiendo del área del derecho en que se tenga como sujeto, así lo

107 Corte Constitucional. Sentencia C-478 de junio 13 de 2007, M. P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-6564. [Última consulta en marzo 15 de 2015]

108 Nieto, A. (2012). El desgobierno de lo público. Barcelona: Ed. Ariel, 2ª ed., p. 284.

ha señalado la jurisprudencia española, como se observa en la sentencia 8289, de 4 de diciembre de 2007¹⁰⁹, cuando de manera detallada expone los criterios que determinan el concepto de funcionario público, tanto en el derecho penal como en el administrativo, de la siguiente manera:

La jurisprudencia ha señalado que el concepto de funcionario público contenido en el artículo 24 del Código Penal, según el cual “se considerará funcionario público a todo el que por disposición inmediata de la Ley, por elección, o por nombramiento de Autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas”, es un concepto aplicable a efectos penales, como se desprende del mismo precepto, que es diferente del característico del ámbito administrativo, dentro del cual los funcionarios son personas incorporadas a la Administración pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo. Por el contrario, se trata de un concepto más amplio que éste, pues sus elementos son exclusivamente el relativo al origen del nombramiento, que ha de serlo por una de las vías que el artículo 24 enumera, y de otro lado, la participación en funciones públicas, con independencia de otros requisitos referidos a la incorporación formal a la Administración Pública o relativos a la temporalidad o permanencia en el cargo (STS nº 1292/2000, de 10 de julio; STS nº 68/2003, de 27 de enero; STS nº 333/2003, de 28 de febrero y STS nº 663/2005, de 23 de mayo), e incluso de la clase o tipo de función pública. Se trata, como señalan tanto la doctrina como la jurisprudencia (SSTS de 22 de enero de 2003 y 19 de diciembre de 2000), de un concepto «nutrido de ideas funcionales de raíz jurídico-política, acorde con un planteamiento político-criminal que exige, por la lógica de la protección de determinados bienes jurídicos, atribuir la condición de funcionario en atención a las funciones y fines propios del derecho penal y que, sólo eventualmente coincide con los criterios del derecho administrativo». Así, se trata de proteger el ejercicio de la función pública en su misión de servir a los intereses generales (...).

109 Tribunal Supremo de España. STS 8289/2007, de 4 de diciembre. Recuperado de <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=TS&reference=600838&links=&optimize=20080117&publicinterface=true> [Última consulta en marzo 15 de 2015]

Como se puede corroborar para la jurisprudencia española, el concepto de funcionario en el derecho penal es más amplio que el del derecho administrativo sancionador, en el entendido de los bienes jurídicos que protege el derecho penal, los cuales indistintamente están cruzados transversalmente por un interés superior, como es el de la colectividad, es decir, la primacía de los intereses generales demandan una protección especial en el ejercicio de la función pública. Esta ha sido la línea jurisprudencial que se ha conservado de tiempo atrás, conforme se verifica en sentencia pretérita¹¹⁰, que esa conceptualización ya estaba elaborada y compartida, al establecer que la

[...] doctrina y jurisprudencia coinciden en resaltar que los conceptos que se contienen en el artículo 119 del Código Penal son más amplios que los que se utilizan en otras ramas del ordenamiento jurídico y más concretamente en el ámbito del derecho administrativo. Mientras que para el Derecho administrativo los funcionarios son personas incorporadas a la Administración pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo, por el contrario, el concepto penal de funcionario público no exige las notas de incorporación ni permanencia, sino la mera participación en la función pública.

4. DEL DEBIDO PROCESO Y LAS RELACIONES ESPECIALES DE SUJECIÓN

Como se ha planteado de manera reiterada, el debido proceso no solamente es un derecho fundamental sino que constituye una garantía, para hacer efectivos otros derechos, en el ejercicio de la función pública en punto de procedimientos de carácter administrativo o judicial. En consecuencia, se partiría de la premisa de que tanto en el proceso que se siga a los disciplinados bajo una

110 Tribunal Supremo de España. STS 2436/2002, de 5 de abril. Recuperado de <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos/action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=3144964&links=&optimize=20030918&publicinterface=true> [Última consulta en marzo 15 de 2015]

relación especial de sujeción en el campo del derecho público — léase administrativo o judicial—, como en el derecho privado, igualmente se les debe garantizar este derecho; sin embargo, de manera puntual se examinará que en la aplicación de las diferentes garantías que emergen del mismo, ha predominado la teoría que en tratándose de sistemas sancionatorios, como el penal y el administrativo, se desarrollan de manera diferenciada, al aceptarse su flexibilización en este último, precisamente, en parte por fundarse en dichas relaciones especiales de sujeción.

4.1. En el derecho público

Como se advirtió, en términos generales, el debido proceso es una garantía que se predica inherente a los procesos disciplinarios. En Colombia corresponde, entonces, tanto a los procesos de naturaleza administrativa aplicable a los servidores públicos en general, de competencia de la Procuraduría General de la Nación y Oficinas de Control Disciplinario Interno, como a los procesos jurisdiccionales disciplinarios para los funcionarios judiciales y abogados de competencia del Consejo Superior de la Judicatura o de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, cuando esta última se instale.

No obstante que, con fundamento en las relaciones especiales de sujeción, el servidor público disciplinado se debe someter a normas de carácter sustancial y procedimental, algunas de las cuales se entienden flexibilizadas, se tiene absoluta claridad jurídica que en tratándose del procedimiento, este se debe encontrar regulado legalmente, como parte del poder de configuración del legislador, y de manera general, en Colombia se halla unificado en el Código Disciplinario Único. Procedimiento en el que se deben respetar los derechos y garantías del disciplinado, con fundamento en el artículo 29 de la Constitución Política.

Así es que en Colombia, cuando se hace relación al derecho disciplinario se entiende como aquel que se encuentra recogido sustancial y procesalmente en dicho Código Disciplinario Único,

y de manera especial se reconocen otros regímenes o estatutos disciplinarios, como es el de la Policía Nacional o el del Ejército, que en lo que tiene que ver con los aspectos sustanciales que no sean propios de la fuerza pública, como se señaló anteriormente, se remiten al Código Disciplinario Único. De la misma manera se tiene el Estatuto de los Abogados, que contiene la misma remisión, pero una codificación de faltas, sanciones y procedimiento específico para el control estatal que se ejerce a esta profesión liberal.

Respecto al Código Disciplinario Único, por su naturaleza de pilar del derecho sancionatorio disciplinario en Colombia, en donde se ha alcanzado el más notorio desarrollo, la Corte Constitucional ha señalado que dicho

[...] Código comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos, definiendo las conductas que se consideran faltas disciplinarias, las sanciones que se pueden imponer y el proceso que debe seguirse para establecer la responsabilidad disciplinaria¹¹¹.

En síntesis, en el ordenamiento jurídico disciplinario se entiende regido bajo la garantía del debido proceso y la presencia de las relaciones especiales de sujeción, pues por esta categoría dogmática es que el Estado asegura la obediencia, la disciplina y la corrección.

4.2. En el derecho laboral privado

De la misma manera, en el campo de las relaciones laborales entre particulares, enmarcadas por la continuada subordinación, el empleador debe también respetar el debido proceso y el derecho a la defensa; aunque su poder de autoridad le permite elaborar el mencionado Reglamento Interno de Trabajo, está sometido

111 Corte Constitucional. Sentencia T-1102 de octubre 28 de 2005. M. P. Jaime Araujo Rentería. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2005/T-1102-05.rtf> [Última consulta en marzo 15 de 2015]

a control de tipo legal, que deviene del Estatuto del Trabajo, por ejemplo conforme se contempla en el ordenamiento jurídico laboral colombiano, cuando señala en el artículo 115, subrogado por el artículo 10 del Decreto Ley 2351 de 1965, que el empleador debe dar oportunidad al trabajador disciplinado de “ser oído como a dos representantes del sindicato al que éste pertenezca”.

Como corolario, se observa en términos generales la evidencia del respeto al debido proceso cuando de impartir disciplina se trata, en lo que constituyen las relaciones especiales de sujeción o relaciones laborales subordinadas; empero, al examinar la aplicación de cada una de las garantías que se derivan del mismo, como se hará en los siguientes capítulos, pierde firmeza su plena estructura garantista.

