

## Especialización de Derecho Sancionatorio

### RELACIONES ESPECIALES DE SUJECION<sup>1</sup>

Germán Enrique Briceño Soto  
José Luis Cuentas Casseres  
Universidad Militar Nueva Granada

#### RESUMEN

La Constitución Nacional de 1991, establece en forma diáfana la diferencia sustancial en cuanto hace a la conducta asumida por los particulares y por los servidores públicos. Diferencia que está contenida en el artículo 6º de la Carta Fundamental, que a la letra dice: *“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”*<sup>2</sup>

Es así como los particulares se encuentran sometidos sólo a la Constitución y a las leyes, es decir, *viola jure-respondeo jure*. No ocurre lo mismo en cuanto se refiere a la responsabilidad de los funcionarios, en razón a que el Artículo 6º de la C.N. extiende dicha responsabilidad también a las conductas de omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Surge entonces, el concepto de las Relaciones Especiales de Sujeción, sólo atinentes a la responsabilidad de los servidores públicos, en cuanto hace al ejercicio y cumplimiento de sus funciones y deberes, consideradas en su acción, omisión o extralimitación. Su origen se encuentra sustentado en el quebrantamiento o incumplimiento del deber

---

<sup>1</sup> Trabajo relacionado con la materia de investigación vista dentro de la Especialización de Derecho Sancionatorio, cuyo profesor es el Dr. Julio Rodríguez Ortega.

<sup>2</sup> Constitución Nacional de Colombia, Art. 6º.

funcional que se entiende vulnerado cuando se consuma la conducta, desconociendo los deberes y funciones de los funcionarios públicos, propios del cargo para el cual fueron nombrados y asumieron.

1. Este artículo se refiere a las funciones especiales de sujeción de los servidores públicos.
  
2. Abogados litigantes de la Defensoría Militar, ex funcionarios de la Justicia Penal Militar, Especialistas en Derecho Penal de la Universidad Sergio Arboleda y especializados en Derecho Disciplinario. Este artículo se desarrolló con el concurso del Doctor JAIME MEJIA OSSMAN, Director de la Especialización de Derecho Sancionatorio.
  
3. Constitución Nacional de 1991.

## INTRODUCCION

El desarrollo de las Funciones Especiales de Sujeción se remontan a la época medieval en donde el monarca poseía todas las atribuciones y es así como ejercía las funciones de amo y señor, respeto a sus súbditos, sin que éstos a su vez tuvieran responsabilidad alguna. Con el surgimiento del Estado Constitucional Alemán, a pesar de que el Monarca conservaba algunos poderes de carácter absolutista, fue O. MAYER quien pretendió dar respuesta a las exigencias de funcionamiento de la cosa pública. A tal efecto, la relación de servicio de derecho público se configuró como una relación de sujeción especial, por entender que sólo mediante la consecuencia que ésta comporta, podía satisfacerse el interés público a que está llamado dicho servicio.<sup>3</sup>

Las consecuencias de la calificación de una relación, como relación de sujeción especial, no son desdeñables. Para empezar, en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, la reserva de la ley queda desvirtuada. Esta exigencia solamente es efectiva en las relaciones externas de la administración, en la medida en que puedan resultar afectados los derechos de libertad y propiedad de los ciudadanos. Por el contrario, quienes pasan a integrarse en la organización administrativa, lo hacen en forma voluntaria, conociendo de antemano las condiciones que en ella imperan; ese conocimiento implícito exime de la necesidad de acudir a la ley, para limitar sus derechos. Es más, las reglas dictadas para la ordenación de la esfera interna de la administración, ni siquiera tienen la consideración de normas jurídicas, por lo que no son susceptibles de control judicial.

---

<sup>3</sup> MARINA JALVO, Belén. Derecho Disciplinario y Potestad Sancionadora de la Administración. Editorial Lex Nova S.A. 3ª Edición.

Las consecuencias señaladas se mantendrán durante la época de Weimar e incluso, tras la promulgación de la ley fundamental de Bonn. Superada la situación constitucional determinante de la construcción de la teoría de las relaciones especiales de sujeción, en el Estado de derecho la actividad administrativa no puede desarrollarse al margen de la ley, ni de los derechos fundamentales, ni del control judicial. Justamente por las razones apuntadas, las relaciones de sujeción especial han perdido su contenido y efectos clásicos en el ordenamiento que ls vio nacer. En este sentido, constituye un punto de inflexión decisivo la sentencia de 14 de Marzo de 1972, del Tribunal Constitucional Alemán, que declara la vigencia del principio de legalidad y de los derechos fundamentales en las relaciones de sujeción especial.

Para O. MAYER, sujeción significa: *“Vínculo de dos personas designadas desde el punto de vista del Derecho, cuyo contenido lo determina la voluntad de la persona superior. En este sentido, la relación entre el Estado y el súbdito es un vínculo de sujeción importante. Pero, principalmente, con esta palabra queremos designar una relación de sujeción creada especialmente, para el súbdito, o más bien, para una cierta pluralidad de súbditos. Es una relación jurídica del Derecho Público por el cual el individuo está vinculado respecto del Estado, por efecto de la obligación general de regular su conducta conforme a un cierto interés público.”*

El artículo 6º, de la Constitución Nacional, dispone:

*“Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por comisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”*

A su vez el artículo 124 de la Carta Política reza:

*“La ley determinara la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”*

El derecho disciplinario implica el ejercicio de un poder auto tutelar del estado y funda su autonomía en la ilicitud sustancial originada en el quebrantamiento o incumplimiento de un deber funcional publico, expreso, evidente, desvalor de acción que se entiende consumado por el incumplimiento del deber funcional o el quebrantamiento de normas constitucionales o legales, incluidas las de menor jerarquía, en un ambiente de **relaciones especiales de sujeción entre** el Estado Patrono y un subordinado servidor público.

Para poder hablar de **relaciones especiales de sujeción**, es menester de hablar de las relaciones generales de sujeción y es así como cobrar especial importancia ya que las relaciones especiales de sujeción, surgen concretamente del artículo 6º de la Constitución Política citado atrás

**De las relaciones generales y especiales de sujeción.**- El ciudadano, ante la administración pública, puede encontrarse en dos situaciones o posiciones jurídicas distintas: en una situación de relación general de sujeción y en una relación especial de sujeción.

Por una parte, se entiende por **“relaciones generales de sujeción”** aquellas relaciones que cualquier ciudadano mantiene y puede mantener con una o varias administraciones públicas por el simple hecho de ser un individuo que vive en sociedad, esto es, por el simple hecho de ser un ciudadano que en uno u otro momento se relaciona o se relacionará con una instancia administrativa.

## I. RELACIONES ESPECIALES DE SUJECION

En la actualidad, se consideran relaciones especiales de sujeción, como aquellas *“en las cuales una persona física o jurídica, por la especial posición en que le encuadra el ordenamiento jurídico, por su inclusión comparte integrante de la organización administrativa o por razón de la especial relevancia que para el interés público tiene el fin de ésta, se encuentra en una situación de sometimiento distinta y más intensa que el común de los ciudadanos, pero en la que rige la reserva de ley y, sólo con base en ésta, puede limitarse el ejercicio de los derechos fundamentales y en la que existe una tutela judicial sobre el ejercicio de derechos e intereses legítimos”*<sup>4</sup>

Afirma Isaza Serrano, que las relaciones especiales de sujeción en el Derecho Disciplinario, no es una categoría dogmática superior, sino una consecuencia derivada de las citadas normas constitucionales que le determinan al servidor público su estado de funcionario, su conducta, su modo de desempeñarse, sus garantías en el desempeño, los derechos a que es acreedor y su responsabilidad por incumplimiento de las áreas, entre otros temas.

Tampoco puede ser clave para desentrañar el contenido y sentido de las categorías de tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad y culpabilidad, en un ámbito reglado, a no ser que so pretexto de explicar en qué consisten tales relaciones de sujeción, terminemos por invadir doctrinariamente las competencias del legislador.

---

<sup>4</sup> ISAZA SERRANO Carlos Mario. Teoría General del Derecho Disciplinario. Editorial Temis Año 2009. Pág 54

Continúa el mencionado tratadista en la obra citada, que las relaciones especiales de sujeción se fundamentan en normas constitucionales legales y administrativas, cuyos contenidos de temas tales como ingreso al servicio, ejercicio de funciones, prohibiciones, deberes al posesionarse, ingreso a los cargos de carrera, ascenso a ellos y retiro del servicio, y que estas regulaciones son fijadas unilateralmente por el Estado empleador.

Por otro lado, se denominan **“relaciones especiales de sujeción”** aquellas relaciones que se establecen entre unos determinados ciudadanos y unas concretas administraciones publicas especializadas en algún ámbito de intervención administrativa. Así, por ejemplo, mantienen relaciones especiales de sujeción con la correspondiente administración pública:

- a) Los estudiantes universitarios con la universidad publica en la que cursan sus estudios superiores;
- b) Los reclusos con las correspondientes instituciones penitenciarias con las que cumplen sus penas;
- c) Los pacientes cuando se encuentran en algún centro hospitalario de titularidad pública;
- d) Las empresas privadas cuando contratan con la administración pública<sup>5</sup>.

Según la doctrina la especialidad de los regímenes disciplinarios consagrados por la constitución de 1991 es explícita y encuentra su justificación en el vínculo especial que existe entre los miembros de la fuerza pública y el Estado.

---

<sup>5</sup> Glosario.- CE.- Constitución española de 27 de diciembre de 1978

De hecho, el derecho disciplinario en general tiene fundamento en la **especial relación que existe entre el Estado y los empleados o servidores públicos, lo que ha sido denominado “la doctrina de las relaciones especiales de sujeción**, la cual consiste en que existen ciertos vínculos estrechos entre una persona y el Estado, que son de naturaleza particular distinta al vínculo general de sujeción que se establece con la generalidad de la población.

El derecho disciplinario constituye el ejemplo por excelencia de las relaciones especiales de sujeción puesto que cuenta, como regla general con tipos de sujeto activo cualificado. En esta relación especial de sujeción que tiene lugar, en términos generales, entre el estado y los empleados públicos, cobra un peso mayor en el caso de los miembros de las fuerzas militares. Entre ellos, la policía nacional, que deriva, como fue expresado en líneas precedentes, de la particular función que le corresponde desempeñar a estos cuerpos armados, diferente a la de cualquier entidad estatal.

**Se señala que en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción de los servidores públicos, para que el incumplimiento de un deber comporte el ilícito disciplinario**, se requiere que la conducta indebida haya afectado las funciones que impone la fórmula del estado social y democrático de derecho, es decir, que quien comete la falta haya obrado en detrimento de la función social que le compete como servidor público o como miembro de una profesión intervenida.

De esta manera, se **requiere la afectación de uno de aquellos deberes generales impuestos a los servidores públicos**, informados por los principios de moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad imparcialidad, celeridad, publicidad,



economía, neutralidad, eficacia y eficiencia, consagrado en el artículo 22 del Código Disciplinario Único.

En verdad, en el caso del derecho disciplinario como se expuso en apartes referidas anteriormente, de este artículo, no hay un bien jurídico protegido en estricto sentido, que tenga que verse afectado por la conducta desplegada por el servidor público. Se trata entonces, de la infracción de deberes por cuanto la **relación especial de sujeción** de estos con el estado requiere la existencia de controles que operan a manera de regla de conducta, sin que la ilicitud sustancial comprenda el resultado material, pues la falta de este no impide la estructuración de la falta disciplinaria.<sup>6</sup>

Han existido tres grandes etapas de esas llamadas **relaciones especiales de sujeción**, este vínculo estrecho que se encuentra entre patrono y trabajador: patrono obviamente oficial, estatal; trabajador. Obviamente oficial. La primera gran época que podemos identificar es la de la llamada monarquía constitucional, que es precisamente en Alemania, donde nacen las relaciones especiales de sujeción.

Es preciso captar desde ahora las diferencias: Las relaciones generales de sujeción ya no implican un vínculo especial entre una persona y el estado, sino un vínculo entre todos y el estado; es, por ejemplo, lo que sucede con el derecho penal.- El derecho penal **responde al concepto de relaciones generales de sujeción** porque, si se mira el código penal, la impensa mayoría de los tipos penales son figuras delictivas de sujeto activo indeterminado: es decir que puede cometer el delito cualquier persona, en tanto las relaciones especiales de sujeción tienen en principio un carácter general.

---

<sup>6</sup> Expediente D-6234 concepto 4098 MP Jaime Córdoba Triviño

Si se mira el derecho disciplinario, que es el ejemplo paradigmático de expresión de las relaciones especiales de sujeción, nos encontramos con que el sujeto activo de los tipos del derecho disciplinario, sin excepción alguna es cualificado, tiene que tener la condición de servidor público, en sus diferentes manifestaciones: Funcionario judicial, funcionario publico, empleado oficial, como se quiera, con las diferentes clasificaciones que en derecho administrativo existen.

Pues bien, recuérdese que a partir de 1989 se impone en Europa lo que se conoce como el estado liberal, pero posteriormente este estado liberal decae y los gobernantes anteriores, los monarcas retoman el poder. No obstante esta asunción del poder por parte de los monarcas no implicó la reimplantación del estado medieval, sino que, en cierta forma, se convino un estado monárquico con un estado de derecho, lo cual sucedió especialmente en la llamada monarquía constitucional alemana.

En esta, lo que podemos entender como el ámbito de la sujeción al estado presenta una importante división: En un lado se encontraba el monarca y la administración, es decir, el estado y sus empleados – el ejército, obviamente, se involucra en estos -; así como el funcionario; en el otro se encontraban, el parlamento el pueblo y la sociedad. Al interior de la monarquía constitucional que tenía el monarca, la administración, el ejército y el funcionario.

Con respecto a las relaciones entre el empleador y el trabajador, ya concretamente para nuestro tema, en la materia del derecho disciplinario, aquel podía hacer lo que le viniera en gana con éste porque estaba frente a un ámbito libre del derecho, un ámbito que no estaba reglado, que no estaba cubierto por lo jurídico, era un ámbito interno que pertenecía a la potestad exclusiva del monarca y en el cual no se podía entrometer la ley en sentido material, porque era una época en ya estaba en pleno auge el

individualismo, pero, además, ya tenía influencia las teorías del estado en virtud de las cuales este se entendía como un organismo.

Más tarde, cuando se implanta definitivamente en Alemania el estado de derecho, adviene la segunda teoría llamada teoría clásica de las relaciones especiales de sujeción, donde la concepción de un ámbito libre de lo jurídico se mantiene en cierta forma y se habla de espacios libres de derecho, identificándose como tal a las llamadas relaciones especiales de sujeción.<sup>7</sup>

De otra parte, con características radicalmente diferentes, aparecen los conceptos de **Relaciones generales de sujeción y las relaciones especiales de sujeción** eran relaciones orgánicas de poder, internas, y se fundamentaban en la obediencia y la fidelidad, por el contrario, las relaciones generales sujeción eran relaciones obligacionales de carácter jurídico y se fundamentaban en la regulación de la intersubjetividad. Para intervenir al individuo, si nos encontramos frente **a las relaciones especiales de sujeción**, bastaba que se quebrantase a la obediencia y fidelidad

De tiempos atrás se ha afirmado que la aplicación de responsabilidades disciplinarias en las constituciones resulta de la exigencia social de establecer un sistema de responsabilidades aplicables a todos los individuos a quienes la propia constitución reputa servidores públicos<sup>8</sup>. Afirma Roa Salguero, que en la actualidad, las relaciones de sujeción especial ya no pueden ser entendidas como una condición o posición jurídica referida al ejercicio de la potestad discrecional de la administración, mucho menos como un elemento restrictivo de la libertad,

---

<sup>7</sup> Dogmática del Derecho Disciplinario 4ª. Edición GOMEZ PAVAJEAU, pago. 144, 145

<sup>8</sup> ROA SALGUERO, David Alfonso Ensayos sobre derecho disciplinario, pago. 105, prohiendo de a ORTIZ REYES Gabriel, Ensayo sobre derecho disciplinara o, Tomo 1, pagina 105.

sino únicamente como la situación que ata o une al servidor publico con aquella.

No obstante, pueden restringirse o limitarse las garantías constitucionales siempre y cuando este de por medio una sanción, previa garantía del derecho fundamental del debido proceso. Dice además el citado profesor ROA SALGUERO, pese a que en el texto de la constitución política de 1991 no se hace mención al concepto de las relaciones especiales, dicha teoría tiene cabida en nuestro derecho disciplinario colombiano, habida cuenta del principio de responsabilidad jurídica que le asiste a los funcionarios públicos.

Aquel que enuncia que los particulares pueden hacer todo aquello que no esta prohibido, que los servidores públicos no lo pueden hacer todo aquello que les esta permitido o mandado, so pena de extralimitarse en el ejercicio de sus funciones. (. 6º De la Carta Política) desprende, en principio, un ingrediente dogmático para construir nuestra disciplina a través de dicha figura. Tal distinción constitucional se relaciona con una mayor carga en las responsabilidades que los servidores públicos tienen a diferencia de los particulares.

Por cuanto que, además de responder por incumplir la Constitución y la ley, aquellos también responden por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, las relaciones de sujeción especiales tienen aceptación constitucional en nuestro estado social de derecho, pero única y exclusivamente como un vínculo entre el servidor público y la administración para efectos de la declaratoria de la responsabilidad disciplinaria.

Continua afirmando el razonado jurista que el hecho, que la relaciones especiales, constituyen un elemento identificador para declarar la

responsabilidad de los servidores públicos respecto de los particulares, no significa que estas se constituyen en un criterio agravante o en un elemento justificador de todo vacío jurídico, para la imposición de una sanción, en tanto que es la misma ley disciplinaria la que de manera taxativa dispone unos criterios para la imposición de sanciones (art.47 Ley 734 02)<sup>9</sup>

“Las relaciones de sujeción especial (también llamadas de supremacía especial) son una vieja creación de derecho alemán imperial, mediante las cuales se justificaba una fuerte intervención sobre determinados sujetos- sin respeto a sus deberes fundamentales ni al principio de reserva legal y aunque resultaría intolerable para los ciudadanos que se encontraran en una relación de sujeción general”.

Así mismo el citado tratadista prohiendo al Doctor Gómez Pavajaeu Carlos Arturo y refiriéndose al tema en estudio manifiesta: “La teoría de las relaciones especiales de sujeción consiste en que existen ciertos vínculos estrechos entre una persona y el estado, que son de naturaleza especial, distinta al vínculo general de sujeción que se establece con la generalidad de la población. Mientras que el derecho penal responde al concepto de relaciones generales de sujeción, ya que la inmensa mayoría de tipos penales tienen un sujeto activo indeterminado.

El Derecho disciplinario constituye el ejemplo por excelencia de las relaciones especiales de sujeción, puesto que cuenta, como regla general, con tipo de sujeto activo cualificado.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ensayos sobre Derecho Disciplinario tomo I, pagina107. Doctor ROA SALGUERO DAVID ALONSO

<sup>10</sup> MEJIA OSSMAN JAIME Tematica jurisprudencial del proceso disciplinario (pag. 1169)

## **CONCLUSIONES**

La elaboración del presente artículo nos ha llevado a las siguientes conclusiones, respecto a las relaciones que existen entre el Estado y los gobernados. Es así como hemos deducido que hay relaciones generales de sujeción dirigidas en forma indeterminada a los particulares con un sujeto activo no cualificado. En tanto que, cuando se refiere al Estado y a sus servidores públicos, dicha relación se encuentra determinada como relaciones especiales de sujeción, en consideración a que el sujeto activo es determinado, o lo que es lo mismo, se refiere directamente a las funciones que desempeñan los servidores públicos ante el Estado, ya que las mismas se encuentran expresamente determinadas en las disposiciones que rigen dichas relaciones de funcionalidad y el servidor público responde con su conducta por acción y omisión por el incumplimiento de ellas .

En el ámbito jurídico regido por la Constitución Nacional de 1991, se delimita claramente las funciones de sujeción. Unas relacionadas con la sujeción general a la que están sujetos todos los habitantes del territorio nacional frente al derecho penal.

Las otras, o sea las relaciones especiales de sujeción, las cuales están dirigidas a un sujeto cualificado, es decir, todos los servidores públicos y en algunos casos especiales, a los particulares que en determinadas circunstancias lleguen a tener una relación con el Estado que los vinculen en forma especial con funciones públicas y en tal situación los hacen responsables disciplinariamente ante el mismo Estado.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Constitución Política de Colombia. Artículo 6º y 124
- Código Disciplinario Único. Ley 734 de 2002. Artículo 5º
- Belén Marina Jalvo. Derecho Disciplinario y Potestad Sancionadora de la Administración. Editorial Lex Nova. Tercera Edición. 2006
- Carlos Arturo Gómez Pavajeau. Dogmática del derecho disciplinario. La relación especial de sujeción como categoría dogmática superior. Universidad Externado de Colombia. Cuarta Edición. 2007
- Jaime Mejía Ossman. Temática jurisprudencial del proceso disciplinario. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. 2009
- Alonso Roa Salguero. Ensayo sobre derecho disciplinario. Tomo I. Ediciones Especializadas.
- Carlos Mario Isaza Serrano. Teoría General del Derecho Disciplinario. Editorial Temis. 2ª Edición. 2009
- Expediente D-6234 concepto 4098 MP Jaime Córdoba Triviño
- Glosario.- CE.- Constitución española de 27 de diciembre de 1978