

## **El Derecho Disciplinario como una Especialidad Autónoma o de Naturaleza Administrativa\***

Jessica Lizeth Arévalo Alemán\*

Karen Alejandra Rojas Silva\*

### **Resumen**

Dentro de la doctrina surge el debate sobre la eventual autonomía e independencia del Derecho Disciplinario por los diferentes factores que presenta y que permite considerarlo como una subespecie del Administrativo en cuanto “... *su origen en las relaciones especiales de sujeción*”, considerar los elementos conceptuales que justifican el acto disciplinario como un acto administrativo, además considerar el control legal o judicial que realiza la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo sobre los actos calificados como disciplinarios.

En este sentido, es de especial relevancia considerar que el Derecho Disciplinario puede entenderse como una subespecie del Derecho Administrativo, evidenciando así, una errónea división de poderes dentro del ordenamiento jurídico colombiano, el cual podría generar un estado de inseguridad jurídica y duplicidad de funciones en la normativa nacional.

Por esto, que esta investigación se delimita en tres temas principales sobre los cuales se va a desarrollar la misma, los cuales son: el derecho disciplinario en una perspectiva comparada con el derecho administrativo, las Instituciones administrativas en el Derecho Disciplinario y por último, la situación actual del Derecho Disciplinario en el ordenamiento nacional; considerando lo anterior, surge el siguiente interrogante: ¿por qué puede considerarse que el derecho disciplinario sigue dependiendo del derecho administrativo?

---

\* El siguiente es un artículo de revisión elaborado como opción de grado para la especialización de derecho administrativo.

\* Abogada de la Universidad La Gran Colombia, e-mail: [jessical-arevaloa@unilibre.edu.co](mailto:jessical-arevaloa@unilibre.edu.co).

\* Abogada de la Universidad Libre, e-mail: [karena-rojass@unilibre.edu.co](mailto:karena-rojass@unilibre.edu.co).

**Palabras Clave:** Derecho Disciplinario, Control Jurisdiccional, Control de Legalidad, Control Disciplinario, Acto Administrativo Disciplinario, Debido Proceso.

## **Abstract**

Within the doctrine, the debate on the eventual autonomy and independence of Disciplinary Law arises due to different factors that present how to consider that Disciplinary Law can be understood as a subspecies of the Administrative Law as "... its origin in the special relations of subjection", or consider the conceptual elements that justify the disciplinary act as an administrative act, or consider the legal or judicial control carried out by the Contentious-Administrative Jurisdiction on the acts classified as disciplinary.

In this sense, it is of special relevance to consider that Disciplinary Law can be understood as a subspecies of Administrative Law, thus evidencing an erroneous division of powers within the Colombian legal system, which could generate a state of legal uncertainty and duplication of functions in national regulations.

For this reason, this research is delimited into three main topics on which it will be developed, which are disciplinary law in a perspective compared to administrative law, administrative Institutions in Disciplinary Law and finally, the situation current Disciplinary Law in the national order; Considering the above, the following question arises: why can it be considered that disciplinary law continues to depend on administrative law?

**Keywords:** Disciplinary Law, Jurisdictional Control, Legality Control, Disciplinary Control, Disciplinary Administrative Act, Due Process.

## **Introducción**

La relevancia del problema de investigación planteado radica en que el Derecho disciplinario debe ser pilar del buen desempeño en la Administración de sus funcionarios, porque al fijar en el Estado parámetros de control, se facilita el logro de los fines y demás postulados integrantes de la

Constitución, incluyendo especialmente la moralidad, eficacia, celeridad, transparencia, entre otros tantos. “*De ahí la inquietud porque el derecho disciplinario cobre la categoría que se merece.*”

Por su parte, la concepción en cuanto a la importancia de división de poderes en una *República Constitucional*, es concepto que ha sido sustentado por diversos tratadistas, entre ellos el barón de Montesquieu<sup>1</sup>, quien en su obra “*Del Espíritu de las Leyes*” propuso distribuir el poder “*del gobierno en los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.*” Esta división de poderes tiene como finalidad prevenir que una rama del poder obtenga un poder superior o total dentro de un Estado; es por ello, que este concepto permite que todas las ramas cooperen entre sí para el cumplimiento de los “*principios valores y fines del Estado.*” Es importante resaltar que esta propuesta prevalece hasta el día de hoy en el sistema de *República presidencialista* adoptado por Colombia, esta disposición permite evidenciar los balances de *pesos y contrapesos* entre las ramas del poder en el Estado de Derecho.<sup>2</sup>

Lo anterior, suscita gran importancia en el estudio de la autonomía e independencia del Derecho Disciplinario sobre el Derecho Administrativo, ya que, para la doctrina y jurisprudencia no cabe duda de que el Derecho Administrativo cuenta con un origen antiquísimo, claro, estructurado y formal; que permite identificar su estructura dentro del ordenamiento jurídico. Por otro lado, el Derecho Disciplinario ha tenido un camino mucho más difícil para encontrar un lugar dentro del ordenamiento jurídico colombiano, debido a que, esta especialidad del derecho encuentra sus cimientos en varias de las instituciones del Derecho Administrativo, que para muchos autores se le ha hecho casi imposible desprenderse de estas instituciones. Es por esto, que sería imposible hablar del derecho disciplinario que hoy en día subsiste, sin los aportes del Derecho Administrativo que en sí ayudaron a edificar esta disciplina. En concordancia, es importante resaltar que, como afirma Caviedes Páez “*pese a los esfuerzos académicos, jurídicos y dogmáticos, el Derecho disciplinario dependerá del Derecho Administrativo y el camino hacia su independencia estará cargado de los fantasmas de las figuras jurídicas del derecho penal*”. (Caviedes Páez, 2016).

---

<sup>1</sup> Charles Louis de Secondat

<sup>2</sup> Esta acepción también fue analizada y estudiada por el tratadista John Locke, quien en su trabajo *Tratados sobre el Gobierno Civil* (1690) abordó la implementación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Federativo.

La presente investigación se enfocará en estudiar si existe autonomía e independencia del Derecho Disciplinario sobre el Derecho Administrativo, haciendo énfasis en la importancia de los aportes que ha realizado el Derecho Administrativo al Disciplinario, los cuales, han ayudado a edificar esta disciplina. A su vez, el presente trabajo permitiría mostrar la existencia de posturas y consideraciones, las cuales, nos llevaran a determinar si en la actualidad el Derecho Disciplinario se ha desprendido completamente del Derecho Administrativo o si efectivamente existe una dependencia entre estas dos especialidades del derecho. Dichas consideraciones de especial relevancia están encaminadas en primera medida a considerar que el Derecho Disciplinario puede entenderse como una subespecie del Derecho Administrativo, evidenciando así, una errónea división de poderes dentro del ordenamiento jurídico colombiano, el cual podría generar un estado de inseguridad jurídica y duplicidad de funciones en la normativa nacional.

Dentro de la doctrina surge el debate sobre la eventual autonomía e independencia del Derecho Disciplinario por diferentes factores que se han venido presentando como lo son: en primer lugar considerar que el Derecho Disciplinario puede entenderse como una subespecie del Administrativo en cuanto “... *su origen en las relaciones especiales de sujeción*”, segundo los elementos conceptuales que justifican el acto disciplinario como un acto administrativo, y tercero el control legal o judicial que realiza la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo sobre los actos calificados como disciplinarios.

Es por esto, que esta investigación se delimita en tres temas principales sobre los cuales se va a desarrollar la misma, los cuales son: 1). El derecho disciplinario en una perspectiva comparada con el derecho administrativo, 2). Instituciones administrativas en el Derecho Disciplinario 3). Situación actual del Derecho Disciplinario en el ordenamiento nacional e internacional ejes temáticos que son fundamentales para ilustrar tan importante tema. Considerando lo anterior, surge el siguiente interrogante: ¿por qué puede considerarse que el derecho disciplinario sigue dependiendo del derecho administrativo?

## **Objetivo general**

Es revisar la importancia del Derecho Disciplinario como una jurisdicción autónoma, que permita aproximarnos a la consolidación como una disciplina independiente, frente a las demás áreas del Derecho.

## **Objetivos específicos**

Conocer la teoría alemana de las “*Relaciones Especiales de Sujeción*”<sup>3</sup> - que origina la aplicación moderna del Derecho disciplinario, y aporta en Colombia significación “*en la naciente jurisdicción*”.

Establecer la existencia de garantías constitucionales y legales en lo disciplinario que confluyen como beneficio de los servidores del Estado con el propósito de comprender las funciones y obligaciones además de los derechos que corresponden como colaboradores de la nación.

Determinar los principios materiales del Derecho administrativo, que se aplican al Derecho Disciplinario.

Efectuar una aproximación al tema mediante el estudio desde la perspectiva de un Derecho disciplinario autónomo, para posibilitar el acercamiento a diferentes planteamientos, de escritores, doctrinantes y los enunciados por la Corte Constitucional colombiana.

## **Relaciones Especiales de Sujeción**

Para Gómez Pavajeau el nacimiento de las “*Relaciones Especiales de Sujeción*” encuentra que “*Los antecedentes ... se concentran a partir de la conclusión de la alta edad media, más o menos para finales del siglo XI, concentrados en las instituciones inspiradas en el monaquismo* ” (pág. 21)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Hoy llamadas “Relaciones Administrativas Especiales”.

<sup>4</sup> Se refiere a “... obligaciones para con el Estado y el de éste para con el pueblo. Siendo una de las más importantes la de Solón 594 a.c., en esa constitución se contemplaba el “Areópago o consejo aristocrático”. Solón “creo el nuevo Bulé, que en época de Solón fue mantenido como un consejo prestigioso que supervisaba el gobierno de la ciudad, el trabajo de los magistrados, opinaba sobre el gobierno, y actuaba como tribunal para delitos graves y de sangre. No podía decidir, pero la Ekklesia intentaba contar con su favor. Estaba compuesto de forma vitalicia por aristócratas, familias poderosas y por los exarcontes.””

Manifiesta el autor que: “... las órdenes monásticas tuvieron origen en los siglos II y I a.c. en el ala sectaria de los judíos Esenios, monjes de retiro de cultura mística, quienes hastiados de la práctica religiosa de los movimientos Saduceo y Fariseo se internaban en los desiertos de Palestina, concretamente en Judea, a orillas del río Jordán y en lo que se conoce como Cuevas del Qunram, sometidos a una rigurosa disciplina, en tanto se gobernaban con base en un texto conocido como “regla de la comunidad” o “manual de disciplina”. Se puede decir que tales “relaciones especiales de sujeción” comienzan con las constituciones griegas, pues allí se determinaba cuales eran los deberes” (Gómez Pavajeau)<sup>5</sup>

En la era moderna el primero en emplear el término fue Laband, y el concepto fue posteriormente desarrollado por Jellinek” (Offel, Recht. Pág. 215, Thoma, Polizeibefehl pág. 17, Nowiasky, homenaje a Zittelman, Fleiner, institutionen, pág. 139, citados por Gallego Anabitarte.). Otto Mayer (1888) impuso este concepto. En 1888, (tercera edición 1924), escribe: “en conexión con el acto administrativo, pero esencialmente diferente de él, se encuentra la instrucción que se da en la relación de sujeción. Se designa como relación de sujeción la dependencia jurídica, en su sentido más amplio, en la que se encuentra el súbdito frente al Estado” (Gallego Anabitarte citando a Otto Mayer Págs. 13 y 14)

Otto Mayer correlaciona el “accionar del servidor público con la esencia del deber ser del Estado”, afirmando que la persona posesionada en el cargo (público) es responsable de materializar los propósitos y fines del Estado, igualmente Anabitarte se refiere a Thoma, (tratado Polizeibefehl en páginas 18 y 19), cuando afirma que en todas las actividades la persona “se encuentra sujeto al poder disciplinario”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> “De allí que no sea aventurado señalar que desde que comenzó la organización de las personas en grupos, clanes, tribus, hordas, existe el derecho disciplinario, y por lo tanto, una “relación especial de sujeción”, para con los demás, pues ya no podía hacer lo que quisiera, sino que debía guardar su compostura en aras de mantener la unidad y el orden.” (Gómez Pavajeau)

<sup>6</sup> “... relaciona las relaciones especiales de sujeción con otras actividades como: “la subordinación del criado al poder del señor, la del trabajador al propietario de la fábrica, la caja de seguro social sobre sus asegurados, sobre los empresarios las asociaciones profesionales, sobre los funcionarios, las autoridades superiores con su derecho a ordenar y poder disciplinario. Médicos, abogados, farmacéuticos, se ven sometidos a un tribunal disciplinario compuesto por miembros de sus respectivas profesiones, el estudiante está subordinado a la disciplina de la universidad”.”

Para abordar el tema de los Servidores Públicos, podemos remitirnos a la Constitución, en el artículo 636, que establece con respecto a la responsabilidad jurídica que: “... *Los servidores públicos*” son responsables “...”, en consecuencia deben ejercer sus funciones acordes con lo estipulado en las normas y reglamentos establecidos para su labor. Por su parte, el artículo 12237 preceptúa que: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento”, o sea, que para que exista el cargo, éste debe haber sido contemplado en las necesidades de la entidad y haberse especificado las labores que debe cumplir quien entre a llenar la plaza. El inciso 2 denota que: “*Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución nacional y desempeñar los deberes que le incumben*”.

### **Derecho Disciplinario**

*Se puede entender que el derecho disciplinario “es una rama esencial al funcionamiento del Estado... enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones<sup>7</sup> correspondientes y los procedimientos para aplicarlas”.* (Corte Constitucional, Sentencia C-181/02)

En adición ha señalado que el derecho disciplinario está “*integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan*” y agregó que: “*Ello hace parte de las condiciones mínimas inherentes a la actividad*

---

<sup>7</sup> “*La potestad sancionadora de la administración es el género del que se desprende la potestad disciplinaria relativa al régimen disciplinario de los empleados públicos, es decir, un ámbito especial que tiene por objeto proteger el adecuado funcionamiento del servicio público y de su prestación. En el ámbito disciplinario se trata, por lo tanto, de una clase particular de infracciones, es decir, de ilícitos administrativos que los servidores públicos o empleados cometen en perjuicio del régimen disciplinario al que se encuentran sujetos lo cual resulta en una anomalía en el servicio o función que les ha sido encomendada. Por ello es adecuado el uso de los términos sanción disciplinaria (Delgadillo, 1990:100) o sanción administrativa disciplinaria utilizado por Ángel Luis Sanz Pérez, quien además señala que esta clase de infracción tiene lugar en el “ámbito disciplinario funcional”, (Sanz, 2009:185) porque tiene la característica que se está regulando una esfera administrativa interna, que pretende asegurar que el servidor público cumpla lícitamente con sus funciones o encargos, por eso se sabe que el régimen disciplinario tiene como objeto proteger el servicio público.*” (Nettel Barrera, 2018)

*oficial, que resultan imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado, motivo por el cual su mantenimiento, merced a un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones, no solamente constituye derecho sino que es ante todo deber del Estado. “El derecho disciplinario es, pues, consustancial a la organización política y tiene lugar preferente dentro del conjunto de las instituciones jurídicas.” (Corte Constitucional, Sentencia C-181/02)*

### **El Derecho Disciplinario En Una Perspectiva Comparada Con El Derecho Administrativo**

Antes de incursionar en los siguientes temas es importante aclarar que en el ordenamiento constitucional y legal “*coexisten diversos organismos encargados de disciplinar a los funcionarios públicos por el incumplimiento a sus deberes oficiales, dentro de los cuales,*”<sup>8</sup>

En este entorno es necesario entender que si el género es el Derecho Sancionador y la Dogmática Disciplinaria “*se da de especie a especie*”, puesto que la función de cada rama o disciplina del derecho es específica, así, la del Derecho Disciplinario es “*el aseguramiento de los deberes funcionales*”.<sup>9</sup> Dispuesto lo anterior, nos embarcaremos en el estudio de los antecedentes del derecho disciplinario colombiano y como este se cimenta en postulados del Derecho Administrativo, acto seguido se analizará el Fortalecimiento del ejercicio preferente del poder disciplinario a partir de la Constitución de 1991.

---

<sup>8</sup> Puede tenerse en cuenta la reforma al artículo 256 y 257 de la Constitución Política, realizada a través del Acto Legislativo 02 de 2015, el cual en su artículo 19 remueve al Consejo Superior de la Judicatura la gestión de la jurisdiccional disciplinaria sobre funcionarios y empleados de la Rama Judicial, así como de la facultad sancionatoria sobre los abogados en ejercicio de su profesión. Indicando así que, estas funciones disciplinarias serán ejercidas por la “*Comisión Nacional de Disciplina Judicial.*”

<sup>9</sup> “*Constitucionalmente dicha diferencia viene soportada por los fines y objetos de cada especie del Derecho Sancionador, como lo son el Derecho Penal, el Derecho Contravencional, el Impeachment, el Derecho Correccional y el Derecho Disciplinario, a partir de lo cual adquiere nuestra disciplina el rango de ciencia autónoma e independiente. Aquí resulta relevante, como se puede ver, la distinción que se hace entre las especies Derecho Disciplinario y Derecho Contravencional General o Derecho Sancionador Administrativo, puesto que ello facilita el desarrollo y la comprensión autónoma.*”

### ***Antecedentes Y Concepto Del Derecho Disciplinario Colombiano***

Para abordar de donde viene la facultad sancionadora del Estado se han recopilado los antecedentes más importantes en el siguiente cuadro:

<b>Evolución normativa</b>	<b>Relevancia en materia disciplinaria</b>
<b>Ley 004 de 1913</b>	Esta norma se refirió algunos aspectos sobre el Ministerio Público y además sobre sus funciones, a su vez se encargó de algunas faltas disciplinarias que pudieran cometer los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones.
<b>Ley 2091 de 1939</b>	Esta ley fija el procedimiento en la aplicación de las sanciones, incorpora como medidas disciplinarias la multa, el traslado y la remoción del cargo cuando se considere pertinente. Esta ley logra sentar las bases de la facultad sancionatoria del Estado.
<b>Decreto Ley 2400 de 1968 Decreto Ley 3074 de 1968</b>	En estos decretos se agregaron nuevas sanciones disciplinarias, se reguló la suspensión provisional y la inhabilidad que limitaba el “ <i>ejercicio de funciones</i> ” públicas del sancionado cuando se presentaba la destitución del cargo.
<b>Ley 20 de 1972</b>	Se creó y facultó al Tribunal Disciplinario como el órgano competente para la ejecución de las sanciones disciplinarias.
<b>Decreto 1950 de 1973</b>	Este decreto clasificó las faltas entre graves, leves y la forma como se debía graduar las sanciones disciplinarias, estableció los factores de competencia, la magnitud de la acción disciplinaria reguló el procedimiento que se debía adelantar, se empezó a tener en cuenta los antecedentes

	<p>personales del infractor, se incluyó las modalidades y circunstancias del hecho. Así mismo, se empezó a otorgar garantías mínimas al infractor como: permitirle el conocimiento del informe disciplinario, las pruebas y hacer efectivo el derecho a la defensa al ser escuchado en declaración de descargos.</p>
<b>Decreto 2942 de 1975</b>	<p>Se incorporó la sanción disciplinaria de la “destitución” cuando se cometan faltas graves, de igual forma, se reguló el procedimiento idóneo para ejecutarlas.</p>
<b>Ley 13 de 1984</b>	<p>Se dispuso que los deberes, garantías y derechos constituirían el objeto del régimen disciplinario. Se dividieron las etapas del proceso así: preliminares, investigativa, de calificación y la de sanción.</p>
<b>Decreto 482 de 1985</b>	<p>Esta norma estableció los principios que orientan la acción disciplinaria y reguló los elementos procedimentales (la falta, las garantías, la prescripción, la acción, etc.), frente a situaciones, ya sea por acción u omisión.</p>
<b>Ley 04 de 1990</b>	<p>Esta Ley otorga nuevas funciones a la Procuraduría en general.</p>
<b>Ley 200 de 1995</b>	<p>Esta Ley ha marcado un punto de referencia en la evolución normativa del derecho disciplinario, puesto que se crea una gran variedad de normas que sancionan la conducta indebida en “<i>ejercicio de las funciones públicas</i>”. Esta norma enmarco postulados constitucionales, que prevén una mayor responsabilidad a los funcionarios públicos, ya que estos deben responder “... <i>por infringir la Constitución, las leyes y por la</i></p>

	<i>omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”</i>
<b>Ley 734 de 2002</b>	Hasta el día de hoy sigue siendo la Ley más importante en materia disciplinaria, debido a que fue el primer Código Disciplinario Único dentro del ordenamiento jurídico colombiano, impartiendo así los cambios más trascendentales como lo fue otorgar el ejercicio preferente del poder disciplinario a la Procuraduría General de la Nación.

Cuadro elaborado por las autoras. (Basado en (Sánchez, 2020)).

### ***Fortalecimiento De La Facultad Sancionatoria En Manos Del Estado A Partir De La Constitución De 1991***

El Estado en cumplimiento de sus más altos fines debe velar por observar los principios consagrados constitucionalmente, que en ejercicio y en búsqueda de esos fines, éste designa o elige a ciertas personas o funcionarios con las condiciones más óptimas a fin de que desempeñen labores de servidores públicos que permitan dar acatamiento a los principios, reglas y valores consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano.

Con la institucionalización de las ramas del poder público en armonía con la Constitución del 1991 se consolida la facultad sancionatoria en manos del Estado, *ius punendi*. Los límites establecidos en la normatividad son esenciales para que esa facultad sancionatoria no dé origen al autoritarismo del Estado ni de sus representantes como servidores o funcionarios públicos. Lo anterior, dando origen al *régimen disciplinario*, el cual “... establece la responsabilidad en que puede incurrir el servidor público con sus conductas, las cuales pueden ser de orden fiscal, disciplinario, civil y penal, sin ser estas excluyentes.”

Entonces, la potestad “*disciplinaria constituye una de las particularidades de los poderes sancionatorios del Estado; en la misma medida, el derecho disciplinario es una modalidad del*

*derecho sancionador,”* cuya concepto mismo, *“debe estar orientado a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, el respeto por los derechos y garantías fundamentales, y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política y justifica la existencia misma de las autoridades.”*

Así mismo, solo se podrá ejercer función sancionatoria siempre y cuando las conductas cometidas por el disciplinado sean contrarias a la ley y la jurisprudencia. Esa facultad sancionatoria está restringida y debe ser acorde con las garantías y principios contemplados en la carta magna; tales como (i) legalidad, (ii) debido proceso, (iii) proporcionalidad, entre otros. Por lo anterior, el Legislador contempló un régimen y procedimientos en caso de que los funcionarios o servidores actúen de manera inapropiada ni a su manual de funciones ni al ordenamiento jurídico.

El sistema disciplinario debe atender a los valores, principios, derechos y deberes consagrados no solo en la Carta Magna sino también los enunciados en el bloque de constitucionalidad; pues ese enfoque es preventivo y sancionatorio, el cual deberá propender por garantías como el debido proceso en las circunstancias fácticas, jurídicas y probatorias que puedan vulnerar los derechos o ir en contra de esa estructura procesal. Por tanto, es indispensable que la estructura del proceso disciplinario establecida en el *“Código Único Disciplinario Ley 734 de 2002”* cumpla con las garantías y protección de los derechos fundamentales constitucionales.

En tal sentido, se debe *“tener una estructura procesal objetiva en el derecho disciplinario”* que guie al operador disciplinario cumplir con los postulados constitucionales del debido proceso, entendiendo que los principios involucrados en la actividad disciplinaria no estén solamente dirigidos hacia la sanción, sino que se debe perseguir la legalidad que hace parte de las garantías y derechos con carácter normativo, todo esto en concordancia con el fin constitucional. Se destaca que los preceptos objeto de estudio dentro del ámbito sancionatorio, no solo deben estar encaminados a la sanción o castigo de esas conductas que puedan estar tipificadas en la normatividad, sino a un enfoque preventivo que abarquen los fines constitucionales que motivaron la ley. (Barón, 2011)

El Legislador, entonces, ha creado instituciones que permitan dar cumplimiento a los fines y

garantías constitucionalmente establecidos, para el caso del régimen disciplinario, el Estado ha delegado a la Procuraduría General de la Nación<sup>10</sup> con facultades que se enmarcan en el desarrollo de una función administrativa. No obstante, a la Procuraduría como ente disciplinario no se le ha investido de la función de administrar justicia, razón por la cual los actos administrativos de esta entidad no revisten la categoría de decisiones judiciales o jurisdiccionales, situación que permite inferir que a pesar de su evolución normativa el Derecho Disciplinario no ha podido desprenderse de postulados del Derecho Administrativo como una jurisdicción completamente independiente.

La circunstancia anterior, ya ha sido referida por el Consejo de Estado en sentencia 0115 de 2013, ya que esta institución considera que la Procuraduría no juzga ni sentencia (porque no es un juez); si bien es cierto, es *“la máxima autoridad disciplinaria en el ámbito externo de ejercicio de la potestad disciplinaria,”* también lo es que, esa es una manifestación exclusivamente de la función administrativa (no de la función jurisdiccional). Aunado a lo anterior, debe quedar suficientemente claro que el *“... control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios proferidos por la Administración Pública o por la Procuraduría General de la Nación es un control pleno e integral.”*

En relación a estos postulados constitucionales, el Legislador para febrero de 2002 expidió la Ley 734 por la cual se expidió el *Código Disciplinario Único* con la finalidad de prevenir y sancionar a los *servidores públicos* o a los particulares que dentro el ejercicio ordinario de sus funciones desempeñaran actividades a cargo del Estado, allí los servidores públicos o particulares disciplinados pueden ser procesados; por lo cual la ley buscó proteger bienes jurídicos diversos y encauzados a imputar sanciones que se caracterizan por ser de naturaleza jurídica distinta a la penal. Sin embargo para el caso de la Ley 734 de 2002 que es el Código Único Disciplinario, en el proceso descrito en esta norma *“... el destinatario de la ley únicamente es el servidor público, aunque se encuentre retirado del servicio o el particular contemplado en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002,”* esta situación permite inferir lógicamente que *“el destinatario de la ley disciplinaria*

---

<sup>10</sup> Dentro de los organismos encargados de disciplinar a los funcionarios públicos encontramos: *“(…) la acción disciplinaria que adelanta la Procuraduría General de la Nación, el artículo 277, numeral 6º de la Constitución Política consagra una cláusula general de competencia según la cual el Procurador, por sí mismo o por medio de sus Delegados o agentes, tiene a su cargo la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, el ejercicio preferente del poder disciplinario, y el conocimiento de las investigaciones e imposición de las sanciones respectivas conforme a la ley”* (López Higuera, 2014) (Subrayo)

*siempre será una persona subordinada a la administración pública o vinculada a ella*”, razón por la cual el único bien jurídico está representado en el correcto funcionamiento administrativo y de quienes la representan, de igual forma a diferencia del proceso penal, en el proceso disciplinario solamente se habla, como ya se ha referido en este texto, de una sanción que tiene como finalidad la prevención y corrección de esas conductas que van en contra vía de los principios constitucionales y de la administración, lo que no ocurre en materia penal pues ésta contempla una *prevención general y especial*, así como de retribución justa, de reinserción social y de una protección al condenado.

Así las cosas, en la Ley 734 2019 el proceso disciplinario es responsabilidad de autoridades administrativas y sus decisiones pueden impugnarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Siguiendo el orden evolutivo de la normatividad, y teniendo en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar que anteceden la creación de las leyes, el legislador el 28 de enero de 2019 expide la Ley 1952 de 2019, la cual entrará a regir a partir del primero (1) de julio de 2021, y *“por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”*

La Ley 1952 de 2019, pretende según la exposición de motivos, *“alcanzar mejores niveles de eficiencia y eficacia sin dejar de lado el derecho fundamental del debido proceso y el ejercicio de la potestad.”* Uno de los cambios más importantes para esta normatividad es que *“El Procurador General de la Nación conocerá en segunda instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores establecidos por la nueva ley, es decir, de su artículo 101”* de la Ley en mención.

Al estudiar la evolución normativa del derecho disciplinario se puede evidenciar que a pesar de los esfuerzos del Legislador, el derecho disciplinario sigue ligado a varias instituciones y postulados del Derecho Administrativo que impiden la autonomía que por años el Derecho Disciplinario ha intentado obtener dentro del ordenamiento jurídico nacional.

### ***Fundamentos Que Soportan El Derecho Disciplinario Como Especialización Autónoma***

*“La autonomía puede entenderse como la facultad que tiene cada especialización del derecho para obrar según su criterio, con independencia en su estructura, instituciones, normatividad y decisiones que se toman. Teniendo en cuenta lo anterior, el derecho disciplinario sigue siendo dependiente de varios postulados del derecho administrativo, impidiendo así, distinguirlo dentro del ordenamiento jurídico como especialización de naturaleza autónoma.”*

A continuación se analizarán diversas posturas sobre la autonomía del Derecho Disciplinario, dando a conocer los diferentes puntos de vista entre lo bueno, lo malo y lo que carece en el derecho disciplinario.

Una de las ilustraciones más importantes las podemos percibir en la idea de varios autores en la *“consolidación de la jurisdicción disciplinaria colombiana”*; pero para dimensionar esta postura, primero debemos hablar sobre la evolución del Derecho Administrativo, el poder sancionatorio del Estado, así como la caracterización del acto administrativo, de igual forma se debe establecer diferencias entre el acto jurisdiccional y el acto disciplinario.

A su vez consideremos que,

*“... la facultad sancionadora del Estado encuentra su fundamento en el deber del Estado de alcanzar sus objetivos, es por esto que se vale de esta potestad para sancionar las conductas contrarias al ordenamiento jurídico, este régimen establece la responsabilidad en que puede incurrir el servidor público con sus conductas, las cuales pueden ser de orden fiscal, disciplinario, civil y penal, sin ser estas excluyentes. Así mismo, en materia disciplinaria, el régimen jurídico colombiano, contempla un procedimiento específico para controlar y sancionar las actuaciones inadecuadas de sus funcionarios, en el cual se consolidó un articulado respecto de las faltas, sanciones a imponer, basado en los deberes funcionales del servidor público.”*

Ahora bien, las funciones consagradas en la Constitución y en comendadas a la Procuraduría no deben entenderse como simples funciones de carácter administrativo dada su naturaleza, sino que las mismas dan cabida a la materialización de una jurisdicción que aún no ha sido tipificada por el ordenamiento jurídico colombiano. Es relevante resaltar la importancia de la Ley 734 de 2002; toda vez que ésta dispone que la ejecutoriedad de la decisión no podrá ser sometida nuevamente a investigación y juzgamiento, ya que de ser así atentaría contra los principios constitucionales y los descritos por la misma ley en su cuerpo normativo. No obstante, en la práctica se puede indicar que este mandato legal solo se queda en el papel, debido a que en el control judicial sobre decisiones disciplinarias se puede entrever una tercera instancia, puesto que el juez de lo contencioso administrativo puede examinar y cambiar el sentido de estas decisiones, si él lo considera pertinente.

Se considera que, “... *dada la relevancia de las decisiones que profieren las autoridades disciplinarias y de las cuestiones que llegan a su conocimiento, tanto para el funcionario investigado como para el interés general de la ciudadanía, sería de suma importancia considerar una modificación en la naturaleza de las funciones ejercidas en materia disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación y demás autoridades disciplinarias,*” evolucionando así, a una posible jurisdicción propia del Derecho Disciplinario. (Bernal Peña, 2015)

De acuerdo a lo anterior, se puede deducir que el Derecho Disciplinario requiere una expansión en su estructura, en cuanto debe empezar abrir campo en la creación de una jurisdicción propia, que conozca los procesos disciplinarios, en donde se vea presente el principio de juez natural, decisiones jurisprudenciales, garantías mínimas para el disciplinado y el debido proceso.

En otra postura diferente a la anterior, se puede entrever que para ciertos autores al analizar la jurisprudencia de las tres Altas Cortes y la doctrina -nacional e internacional- ; la naturaleza del Derecho Disciplinario es considerada como especialización autónoma e independiente. Por lo tanto, *se asimila que esa función de control de los asuntos disciplinarios no puede ser equiparable o equivalente a los actos de la administración que habitualmente se generan;* toda vez que estos son derivados de esa facultad o potestad sancionatoria que tiene el Estado y que hace referencia al

*Ius puniendi*, la cual tiene como objeto la prevención y sanción de esas conductas que atentan contra el cumplimiento de los deberes y el ordenamiento jurídico.

El Derecho Penal y el Administrativo fueron decisivos en la creación del nuevo régimen disciplinario, aportando a éste varios de sus cimientos. No obstante, el Derecho Disciplinario logro evolucionar por sí mismo, puesto que los cambios normativos en materia disciplinaria lograron enmarcar postulados que determinan la autonomía e independencia del derecho disciplinario en Colombia que, a juicio de varios autores, es un tema que sido bastante cuestionado en los últimos años por la doctrina y la jurisprudencia. (Daza Pérez, 2011-2012).

En este mismo sentido se establece una distinción del Derecho Disciplinario, al Derecho Penal y al Administrativo, indicando que, *“si bien es cierto que el derecho penal y disciplinario asientan a la misma conducta en forma coexistente, tienen propósitos disimiles invistiendo autonomías propias por su naturaleza, ya que los principios rectores y su fallador entre otros son diferentes.”* (Barrera Lesmes, 2019). (Subrayamos)

Se enfatiza que a partir de la Constitución Política (Colombia, 1991), se dio la inmersión de lo que se puede denominar actualmente como la dogmática jurídica del Derecho Disciplinario, designándose como una nueva especialización del Derecho, la cual se origina mediante la Ley 200 de 1995 y es modificada mediante la Ley 734 de 2002; con el fin de ser publicada, *“fomentada y analizada de forma más transcendental, constituyendo la autonomía e independencia de esta rama del Derecho”*, en donde se *“... la aparta rigurosamente del Derecho Penal y Administrativo”*.

Así mismo, es el Derecho Disciplinario como una especialización del derecho autónomo e independiente, toda vez que existe una vinculación sustancial entre la acción y el resultado, siendo el componente de estos *“el incumplimiento”*; que se reduce a la carga objetiva de la prueba, a través de la cual se demuestra la *“... responsabilidad atribuida, convirtiéndose en una norma general del procedimiento disciplinario.”* He aquí la importancia de que, los sujetos que tienen relación especial de sujeción acojan el debido cumplimiento de sus funciones, los cuales son deberes adquiridos al momento de vincularse con el Estado.

Los autores que manifiestan que el Derecho Disciplinario es de naturaleza autónoma e independiente, soportan esta idea indicando que la estructura disciplinaria de la práctica jurídica se entrelaza con los “... *procedimientos que acceden a la argumentación de la solución de casos, orientando la seguridad jurídica de la sociedad con el Estado en obtención del principio de justicia como expresión del derecho fundamental a la igualdad, sin vulneración alguna.*” (Barrera Lesmes, 2019)

Botero, Marín y Maury, en el artículo “*Alcances y límites al control de los actos administrativos de carácter disciplinario ejercido por el Consejo de Estado de Colombia.*” se enfoca en “*analizar los alcances y límites del control de los actos administrativos de carácter disciplinario ejercidos por la Jurisdicción Contencioso Administrativa en cabeza del Consejo de Estado*”. Así las cosas, se efectuó el análisis de los actos administrativos disciplinarios y algunos aspectos procesales; en primer lugar en lo que refiere a la naturaleza jurídica del acto disciplinario en sí mismo, y en este punto refiere el autor que el poder y la facultad disciplinaria es una manifestación del *Derecho Administrativo Sancionador* y esa conclusión también parte de la base jurisprudencial; entonces ese Derecho Disciplinario debe preservar la organización de la administración pública y además de manera armónica garantizar en medida de lo posible su funcionamiento. Luego, el estudio se detiene en el análisis de los principios establecidos como garantías y que resultarían aplicables al proceso disciplinario; principios como (i) legalidad, (ii) debido proceso, y (iii) proporcionalidad. Por lo anterior, si bien es cierto los actos administrativos en materia disciplinaria tienen una condición especial por su relación con la facultad de administrar justicia, también lo es que éstos constituyen un ejercicio o función administrativa, situación que permite inferir entonces que deben estar siempre sujetos a un control de legalidad y constitucionalidad, el cual se plantea como un filtro a fin de reducir pleitos en la jurisdicción contencioso administrativa; es decir, evitar que lleguen al Consejo de Estado o quien haga sus veces.

Por lo anterior, los autores “*concluyen que el alcance del control jurisdiccional está conformado por todas las actividades conducentes a velar por las garantías del proceso disciplinario*”. Además, que, el “*Control jurisdiccional tiene la connotación de ser pleno<sup>11</sup> e integral, dado que*

---

<sup>11</sup> A juicio de Botero “*no existe un límite para el control jurisdiccional que establezca un punto hasta el cual deba llegar el Consejo de Estado en sede administrativa,*” en pro de la protección de valores constitucionales. (Botero, 2015). López en “*Control judicial de las decisiones disciplinarias.*”, se enfoca de “*determinar si en garantía del debido*

*muestra que la labor del juez administrativo ha evolucionado a partir de nuestra actual constitución para que en aplicación de dicho control no solo centre su atención en aplicar parámetros normativos frente a garantías puramente procesales, sino que debe observar las disposiciones sustantivas de la constitución que le resulten relevantes a su análisis y decisión.”*

En el ámbito doctrinal, “autores como Gómez Pavajeau y Roa Salguero, quien acompaña la postura que expone parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el sentido de plantear un control limitado sobre la valoración de la prueba, y dichos autores aducen como argumento la pretendida autonomía e independencia del operador disciplinario, tesis defendida también por doctrinantes como Sánchez Herrera y Ludwing Prieto.”

Además que, “en aplicación de un criterio residual, pudo concluirse que en consideración a la ausencia de las cualidades de independencia y autonomía en el órgano disciplinario y de los efectos de cosa juzgada en sus decisiones, no se puede afirmar válidamente que la decisión tenga carácter judicial, luego definitivamente es un acto susceptible de ser controlado por el juez administrativo”, a juicio del autor, se concluyó que en garantía del debido proceso y de la legalidad de las actuaciones de la administración, “el control contencioso administrativo de los actos disciplinarios debe ser pleno y sustancial, por su propia naturaleza administrativa y ha de involucrar el control sobre la actividad probatoria para preservar las garantías constitucionales y legales de los sujetos investigados.” (López Higuera, 2014).

Mondragón en “*El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública*”, se enfoca en entender la evolución jurisprudencial de las Altas Cortes, en un tema de suma importancia como es el Control Contencioso Administrativo a toda la actividad disciplinaria y comprender que los operadores disciplinarios no son infalibles en el estudio de sus actuaciones disciplinarias y que por ende pueden ser objeto de estudio en la jurisdicción contencioso-administrativa. En tal sentido el autor llega a deducir que, el “*control de legalidad promovido*

---

*proceso y de la legalidad de las actuaciones administrativas, el control contencioso administrativo de los actos disciplinarios debe ser pleno y sustancial o si, por su propia naturaleza, se predicen límites al examen del juez administrativo en torno a la actividad de recaudo y valoración de las pruebas que fundamentaron el fallo disciplinario”, esto a través del método descriptivo y hermenéutico.*

*contra los actos administrativos disciplinarios por medio del control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no constituye una transgresión de las potestades disciplinarias ejercidas por la ” autoridad competente, “por cuanto la naturaleza de los fallos disciplinarios permite la revisión de los mismos.”*

La finalidad de Mondragón Duarte, consiste en precisar que las decisiones proferidas dentro de las actuaciones disciplinarias, no constituyen decisiones del orden judicial, sino meramente decisiones de carácter administrativo y que por ende pueden ser sujetas de control judicial por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, especialmente por lo establecido en la Ley 1437 de 2011, posición jurisprudencial que ha venido evolucionando, pues debemos recordar que la posición inicial del Consejo de Estado estaba relacionada con que la revisión de dichos actos administrativos disciplinarios en sede judicial era de legalidad, mas no de corrección o cuestionamiento probatorio.

De igual forma, se considera que *“el argumento de falta del principio del juez natural en las decisiones disciplinarias proferidas por autoridades administrativas u órganos de control, como la Procuraduría General de la Nación, carece de validez en la medida que el mismo texto constitucional le otorga y reconoce la potestad disciplinaria a estas instituciones.”* Y a juicio del autor la *“Procuraduría General de la Nación, al no formar parte de los órganos que en su esencia integran la administración de justicia, su calidad de juez natural en los procesos disciplinarios adelantados contra servidores públicos o particulares que cumplen funciones públicas en el orden administrativo se reconoce de manera restringida, aunque cuente con competencia otorgada por la Constitución como órgano de control preexistente, independiente e imparcial para tal efecto”*. (Mondragón Duarte, 2017).

El artículo *“El control judicial que ejerce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sobre los actos Administrativos Disciplinarios.”* de Murillo, tiene como objetivo determinar en qué radica y de qué manera se practica el *“control jurisdiccional de los actos administrativos de carácter disciplinario por parte del Consejo de Estado”*.

A su vez, determina *“cómo los actos administrativos sancionatorios emitidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la Ley 734 de 2002 tienen”* su origen en la materialización de

un proceso que está fundamentado en lo probatorio, inquisitivo y determinante, el cual pretende “prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el cumplimiento de los deberes” que se les atribuyen a los servidores públicos. Y como este proceso está sujeto al control de legalidad y constitucionalidad por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En tal sentido el autor llega a deducir que, los titulares de la acción disciplinaria tienen independencia y autonomía, sin embargo, los actos que generan tienen límites, y deben estar en concordancia a un sistema de interpretación normativo. Igualmente manifiesta que no existe un límite para el control jurisdiccional, debido a que el propósito mismo de salvaguardar los valores constitucionales, pueden derivar en resolver nulidades parciales o totales de los actos administrativos, hasta incurrir en modificaciones de las decisiones.

Conforme a lo anterior, el autor concluye que los titulares de la acción disciplinaria tienen independencia y autonomía, sin embargo, los actos que generan tienen límites, y deben estar en concordancia a un sistema de interpretación normativo.

Manifiesta que no existe un límite para el control jurisdiccional, debido a que el propósito mismo de salvaguardar los valores constitucionales, pueden derivar en resolver nulidades parciales o totales de los actos administrativos, hasta incurrir en modificaciones de las decisiones. (Murillo Calderon, 2016)

Ramírez y Aníbal en su artículo “*Sanción administrativa en Colombia*” realizan un estudio que pretende analizar el eje central del poder sancionador de la administración, realizando una revisión doctrinal y legal del *ius puniendo* del Estado. Los autores determinan que la actividad sancionadora puede “traducirse a un poder único del Estado para ejercer la potestad sancionadora, aun cuando un poder haya nacido con antelación al otro, refiriéndonos al derecho penal y al administrativo, respectivamente.”

En tal sentido, se determina que “*el poder sancionador de la administración se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones previstas en las infracciones. En el caso de las sanciones disciplinarias, la finalidad principal es*

*la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos”. Y se manifiesta en “la potestad de los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios, con el propósito de preservar los principios que guían la función administrativa señalados en el artículo 209 constitucional (moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad”*

A su vez, se concentran en el concepto de sanción indicando que la sanción es un signo de la autoridad represiva, que se acciona frente a cualquier tipo de perturbación que se ocasione, y se traduce en el poder para reprimir a los individuos, sin hacer la distinción entre relaciones de sujeción general o especial, por las infracciones al orden jurídico-administrativo.

Posteriormente, da a conocer sus elementos principales refiriéndose *“a la carga que se le impone al individuo; el gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa y el poder que ostentan las autoridades administrativas, desde un punto de vista material, para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora”*. Por último, extraen las reglas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Los autores concluyen que la sanción administrativa como institución jurídica se deriva del poder sancionador que tiene el Estado como quiera que *“busque el adecuado funcionamiento de la administración pública, pues busca que no se quiebren los deberes que tienen los administrados con la administración.”* (Ramírez & Aníbal, 2015).

El artículo de Gómez *“El derecho disciplinario como disciplina jurídica autónoma”*, se enfoca en los aspectos estructurales y funcionales del Derecho Disciplinario, aspectos fundamentales de la estructura de la responsabilidad disciplinaria, conforme a su fisonomía y autonomía e independencia. Así mismo, da a conocer la concepción del Derecho Disciplinario que se tiene en Colombia, efectuando las respectivas referencias doctrinales y jurisprudenciales, en especial el análisis importante y significativo realizó por la Corte Constitucional.

Conforme a lo anterior importante es indicar dos posturas que son resaltadas en este artículo; la primera con relación a los principios y características del Derecho Disciplinario, la jurisprudencia ha sostenido que *“el derecho disciplinario es uno de los ámbitos del derecho sancionador del estado cuyo ejercicio no compromete la libertad personal de los sujetos disciplinados; que tiene un espacio de aplicación restringido en cuanto tan sólo recae sobre quienes se hallan bajo el efecto vinculante de deberes especiales de sujeción; que formula una imputación que se basa en la infracción de deberes funcionales y en el que se aplican los principios que regulan el derecho sancionador como los de legalidad, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, responsabilidad, proporcionalidad y non bis in ídem, entre otros, pero, desde luego, con las matizaciones impuestas por su específica naturaleza”*.

La segunda, que hace referencia a los componentes del derecho disciplinario el cual se indica; *“comprende, por una parte, el poder disciplinario, es decir, la facultad que hace parte del poder sancionador del estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes. de otro lado, el derecho disciplinario, en sentido positivo, comprende el conjunto de normas a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario, de este modo, el derecho disciplinario, entendido como facultad estatal y como legislación positiva, está estrechamente relacionado con los fines estatales, con las funciones de las autoridades públicas, con los principios de la administración pública y, además, se rige, con las debidas matizaciones, por los principios que regulan toda expresión del derecho sancionador del estado.”* (Gómez Pavajeau, 2012).

## **Conclusiones**

El Derecho Disciplinario puede considerarse como una especialidad del derecho que encuentra sus cimientos en instituciones del Derecho Administrativo (y del Derecho Penal), por lo que para varios autores se le ha hecho casi imposible desprenderse de estas instituciones. Es por esto, que no se puede hablar del Derecho Disciplinario sin los aportes del Derecho Administrativo (y Penal) que ayudaron a edificar esta disciplina.

Por lo tanto, dentro de la doctrina continua el debate sobre la autonomía e independencia del Derecho Disciplinario por diferentes factores como lo son: el Derecho Disciplinario puede entenderse como una subespecie del Administrativo en cuanto “... *su origen en las relaciones especiales de sujeción*”; considerar los elementos conceptuales que justifican el acto disciplinario como un acto administrativo, y además el control legal o judicial que realiza la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo sobre los actos calificados como disciplinarios.

Se reitera que el Derecho Penal y el Derecho Administrativo fueron decisivos en la creación del nuevo régimen disciplinario, aportando a éste varios de sus cimientos, principios e instituciones.

En este mismo sentido se establece una distinción del Derecho Disciplinario, al Derecho Penal y al Administrativo, indicando que tienen por objeto la misma conducta en forma coexistente, se reitera que tienen propósitos disimiles, con autonomías acordes con su naturaleza, con principios rectores y fallador diferentes.

Es claro que el destinatario de la ley y acción disciplinaria siempre será una persona vinculada o subordinada a la administración pública, razón por la cual el único bien jurídico está representado en el correcto funcionamiento administrativo y de quienes la representan, de igual forma a diferencia del proceso penal, en el proceso disciplinario solamente se habla de una sanción que tiene como finalidad la prevención y corrección de esas conductas que van en contra vía de los principios constitucionales y de la administración, lo que no ocurre en materia penal pues ésta contempla una *prevención general y especial*, así como de retribución justa, de reinserción social y de una protección al condenado.

No obstante, el Derecho Disciplinario logro evolucionar por sí mismo, puesto que los cambios normativos en materia disciplinaria lograron enmarcar postulados que determinan la autonomía e independencia del Derecho Disciplinario en Colombia.

El Legislador colombiano ha creado instituciones que permitan dar cumplimiento a los fines y garantías constitucionalmente establecidos, para el caso del régimen disciplinario y en

consecuencia, el Estado ha delegado a la Procuraduría General de la Nación con facultades que se enmarcan en el desarrollo de una función administrativa. No obstante, a la Procuraduría como ente disciplinario no se le ha investido de la función de administrar justicia, razón por la cual los actos administrativos de esta entidad no revisten la categoría de decisiones judiciales o jurisdiccionales, situación que permite inferir que a pesar de su evolución normativa el Derecho Disciplinario no ha podido desprenderse de postulados del Derecho Administrativo como una jurisdicción completamente independiente. En tal sentido, se debe “*tener una estructura procesal objetiva en el derecho disciplinario*” que guie al operador disciplinario cumplir con los postulados constitucionales del debido proceso, entendiendo que los principios involucrados en la actividad disciplinaria no estén solamente dirigidos hacia la sanción, sino que se debe perseguir la legalidad que hace parte de las garantías y derechos con carácter normativo, todo esto en concordancia con el fin constitucional.

De acuerdo a lo anterior, se puede deducir que el Derecho Disciplinario requiere una expansión en su estructura, en cuanto debe empezar abrir campo en la creación de una jurisdicción propia, que conozca los procesos disciplinarios, en donde se vea presente el principio de juez natural, decisiones jurisprudenciales, garantías mínimas para el disciplinado y el debido proceso.

No sobra mencionar, que en otra postura diferente a la anterior, se puede entrever que para ciertos autores al analizar la jurisprudencia de las tres Altas Cortes y la doctrina -nacional e internacional; la naturaleza del Derecho Disciplinario es considerada como especialización autónoma e independiente. Toda vez que estos son derivados de esa facultad o potestad sancionatoria que tiene el Estado y que hace referencia al *Ius puniendi*, la cual tiene como objeto la prevención y sanción de esas conductas que atentan contra el cumplimiento de los deberes y el ordenamiento jurídico.

El Control Contencioso Administrativo tienen función sobre toda la actividad disciplinaria, pues los operadores disciplinarios no son infalibles en el estudio de sus actuaciones disciplinarias y que por ende pueden ser objeto de estudio en la jurisdicción contencioso-administrativa.

## Referencias Bibliográficas

Barón, M. (2011). Las Garantías Fundamentales Frente Al Proceso Disciplinario En Colombia. *Revista Derecho y Realidad de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, 166-188.

Barrera Lesmes, S. V. (2019). Naturaleza Jurídica Del Derecho Disciplinario. *Publicación Universidad Santo Tomás*, 19.

Bernal Peña, A. P. (2015). Naturaleza Jurídica De Las Decisiones Disciplinarias. Hacia La Consolidación De La Jurisdicción Disciplinaria En Colombia. *Revista Semantic Scholar*, 10, 11, 20, 22.

Botero, M. y. (2015). Alcances Y Límites Al Control De Los Actos Administrativos De Caracter Disciplinario Ejercido Por El Concejo De Estado De Colombia. *Revista iue*, 154, 158, 172.

Briceño Soto, G. E. y Cuentas, J. L. (2011). *Relaciones Especiales De Sujeción*. repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/3575/BricenoSotoGermanEnrique2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Caviedes Páez, I. K. (2016). *Repositorio Institucional Universidad Militar Nueva Granada*. Obtenido de Repositorio Institucional Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14729/CaviedesP%C3%A1ezIngridKatherinne2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Consejo de Estado. Sección Segunda (2009). Bogotá D.C. Sentencia 2005-00113-00. CP: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Consejo de Estado. Sección Segunda (2010). Bogotá D.C. Sentencia 2004-05678-02. CP: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Consejo de Estado. Sección Segunda (2011). Bogotá D.C. Sentencia 2008-00072-00. CP: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Consejo de Estado. Sección Segunda (2013). Bogotá D.C. Sentencia 2011-00115-00. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Consejo de Estado. Sección Segunda (2013). Bogotá D.C. Sentencia 2011-00122-00. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Consejo de Estado. Sección Segunda (2013). Bogotá D.C. Sentencia 2011-00190-00. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (2016). Bogotá D.C. Sentencia 2011-00316-00. CP: William Hernández Gómez (E).

Consejo de Estado. Sección Segunda (2018). Bogotá D.C. Sentencia 2013-01092-00. CP: William Hernández Gómez.

Consejo de Estado. Sección Segunda (2018). Bogotá D.C. Sentencia 2014-00049-01. CP: William Hernández Gómez.

Consejo de Estado. Sección Primera (2018). Bogotá D.C. Sentencia 2018-00062-01. CP: Hernando Sánchez Sánchez.

Corte Constitucional (1996). Bogotá D.C. Sentencia C-341 del 5 de agosto de 1996. MP: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sala Plena (2003). Bogotá D.C. Sentencia C-252 del 25 de marzo de 2003. MP: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sala Plena (2005). Bogotá D.C. Sentencia C-818 del 9 de agosto de 2005. MP: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional (2012). Bogotá D.C. Sentencia C-306 del 26 de abril de 2012. MP: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional (2014). Bogotá D.C. Sentencia C-500 del 16 de Julio de 2014. MP: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sala Plena (2015). Bogotá D.C. Sentencia C-328 del 27 de mayo de 2015. MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional. Sala Plena (2018). Bogotá D.C. Sentencia C-028 del 26 de enero de 2006. MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

Daza Pérez, M. F. (2011-2012). La Naturaleza Jurídica Del Derecho Disciplinario ¿Autónoma E Independiente? *Revista de divulgación de estudiantes, egresados y profesores de la División de Ciencias Jurídicas*, 58-60.

Gómez Pavajeau, C. A. (2011). El Derecho Disciplinario en Colombia "Estado Del Arte". *Revista Universidad Externado de Colombia*, 121-149.

Gómez Pavajeau, C. A. (2012). El Derecho Disciplinario Como Disciplina Jurídica Autónoma. *Revista Universidad Externado*, 2, 15

Gómez Pavajeau, C. A. (2009). Problemas Centrales del Derecho Disciplinario. Bogotá D. C: Ediciones Nueva Jurídica Mejía Ossman, J., & Mejía Acosta, k. (2009). *Temática Jurisprudencial del Proceso Disciplinario*. Bogotá D.C.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Gómez Pavajeau, C. A. (2009). *Problemas Centrales del Derecho Disciplinario*. Bogotá D.C: Ediciones Nueva Jurídica.

Hernández Villamizar, I. P.; Guachetá Torres, Hoover, J. D.; Paredes Mosquera, H. & Reyes Gómez, E. (2019). *Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿La Pérdida de su Vocación Preventiva?* <file:///C:/Users/Jessica%20Arevalo/Downloads/eulalia22-3.pdf>

López Higuera, J. L. (2014). Control Judicial De Las Decisiones Disciplinarias. *Revista Universidad Nacional de Colombia*, 2, 14, 93.

Mondragón Duarte, S. L. (2017). El Derecho Administrativo Disciplinario Y Su Control Judicial A La Luz De La Función Pública. *Revista UPB*, 105.

Mondragón Duarte, S. L. (2015). *Causas Del Control Judicial A Los Actos Administrativos Disciplinarios Proferidos Por Las Procuradurías Regionales De Tolima Y De Cundinamarca*, <file:///C:/Users/kaden/Downloads/Dialnet-CausasDelControlJudicialALosActosAdministrativosDi-6132868.pdf>

Mondragón Duarte, S. L. (2016). *Límites al Control Judicial de Fallos Disciplinarios Proferidos por la Procuraduría General de la Nación a partir de la Ley 734 De 2002*,

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1848/Mondragonsergio2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mondragón Duarte, S. L. . (2021). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Revista De La Facultad De Derecho Y Ciencias Políticas*, 50(132), 100-122. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a05>

Molina Otero, M. R. (2020). La reivindicación por el derecho administrativo de la potestad disciplinaria, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6288>

Mora, L. (2009). Lecciones de Derecho Disciplinario. Bogotá D.C.: *Instituto de Estudios Técnicos de la Procuraduría General de la Nación*. Nieto, A. (2003). Problemas Capitales del Derecho Disciplinario. *Boletín Oficial del Estado*, 39 - 84.

Murillo Calderon, R. F. (2016). El Control Judicial Que Ejerce La Jurisdicción De Lo Contencioso Administrativo Sobre Los Actos Administrativos Disciplinarios. *Revista Universidad Militar Nueva Granada*, 5, 12, 17.

Noguera Duque, E. A.; y Moná, J. Galvis, (2018). *Alcances Y Limitaciones De La Relación Especial De Sujeción De Los Servidores Públicos En Colombia Frente Al Derecho Disciplinario*, Universidad de San Buenaventura Colombia. [http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/5602/1/Alcances\\_Limitaciones\\_Relacion\\_Noguera\\_2018.pdf](http://bibliotecadigital.usb.edu.co/bitstream/10819/5602/1/Alcances_Limitaciones_Relacion_Noguera_2018.pdf)

Nieto, A. (1970). *Problemas Capitales del Derecho Disciplinario*, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111728>

Roa Salguero, D. (2 de julio de 2019). *El Incremento De Las Sanciones Disciplinarias En Colombia*. (H. H. Mosquera, Entrevistador).

Rojas Ortega, A. (2018). *La Desviación De Poder En El Proceso Contencioso Administrativo*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6646035>

Rojas López, J. G. (2009). El Garantismo En El Marco Del Derecho Administrativo Sancionado. *El Ágora usb*, 9 (2), 373 – 389.

Ramírez, M., & Aníbal, H. (2015). *Sancion Administrativa en Colombia*. Javeriana.

Sánchez, A. M. (15 de Julio de 2020). Repositorio de la Universidad Santiago de Cali. Obtenido de Repositorio de la Universidad Santiago de Cali:

<https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle/20.500.12421/4908/LA%20EVOLUCI%C3%93N%20CONCEPTUAL.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Torregrosa Jiménez, N. E. (2015). El artículo científico que debemos escribir y como escribirlo. *Verba Iuris*, (33), 11-14. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/2146>

El artículo científico que debemos escribir y como escribirlo. *Verba Iuris*, (33), 11-14. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.33.23>

Torregrosa Jiménez, N. E. & Torregrosa Jiménez R. A. (2017). *A B C del Artículo Científico*. Sexta Edición. Unilibre. Bogotá.

Zapata Flórez, Jonathan (2015). *Los tipos sancionatorios en blanco en el proceso disciplinario. Un análisis desde el debido proceso*. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v16n31/1692-2530-ojum-16-31-00175.pdf>