Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 945 de 1997 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

DISTRITO CAPITAL - RÃ©gimen Aplicable / CARRERA ADMINISTRATIVA / REGIMEN DISCIPLINARIO / REGIMEN PRESTACIONAL / SERVIDOR DEL DISTRITO CAPITAL / ESTATUTO DE PERSONAL - Vigencia / SANTA FE DE BOGOTA, D
DISTRITO CAPITAL - Régimen Aplicable / CARRERA ADMINISTRATIVA / REGIMEN DISCIPLINARIO / REGIMEN PRESTACIONAL / SERVIDOR DEL DISTRITO CAPITAL / ESTATUTO DE PERSONAL - Vigencia / SANTA FE DE BOGOTA, D.C. - Normatividad

A partir de la vigencia del decreto ley 1421 de 1993 quedaron derogadas todas las disposiciones del orden distrital contrarias a este estatuto, incluidas las previstas en el decreto 991 de 1974 de la Alcaldía Mayor del Distrito Especial de Bogotá que les sean contrarias. En consecuencia, el decreto 991 de 1974, estatuto de personal del Distrito Capital está derogado en las normas sobre carrera administrativa y en materia disciplinaria. Los servidores del Distrito Capital están sometidos a la siguiente legislación: En sus relaciones administrativas a las disposiciones del decreto ley 1421 de 1993. En materia disciplinaria al Código Disciplinario Unico (ley 200 de 1995). En régimen de carrera administrativa a la ley 27 de 1992, en razón a la remisión expresa del art. 126 del decreto 1421 de 1993. En cuanto al régimen prestacional, rige la ley 4a. de 1992 y en cuanto al régimen salarial, está sujeto al límite máximo que señala el Gobierno Nacional con fundamento en el art. 12 de esta ley. En las demás materias que hacen parte del estatuto de personal, se encuentran vigentes los artículos del decreto 991/74 que no hayan sido objeto de especial posterior regulación por la ley o por disposición de igual o mayor eficacia jurídica. En otros asuntos no regulados especialmente para el Distrito Capital, por la ley 136 de 1994.

Autorizada su publicación con oficio No. 184 del 17 de marzo de 1997.

SERVIDOR PUBLICO

El art. 123 superior ha señalado el universo de los denominados servidores públicos abarcando a los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los miembros de corporaciones de elección popular; esta denominación comprende tanto a los servidores de las entidades a nivel nacional como territorial y se refiere también a las descentralizadas por servicios.

Autorizada su publicación con oficio No. 184 del 17 de marzo de 1997.

EMPLEADOS DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA / RELACIONES ADMINISTRATIVAS - Régimen Especial / REGIMEN DISCIPLINARIO - Código Disciplinario Unico / REGIMEN DE CARRERA ADMINISTRATIVA / REGIMEN PRESTACIONAL / REGIMEN SALARIAL / SERVIDORES DEL DISTRITO CAPITAL

A partir de la vigencia del decreto 1421 de 1993 quedaron derogadas todas las disposiciones del orden distrital contrarias a este estatuto, incluidas las previstas en el decreto 991 de 1974 de la Alcaldía Mayor del Distrito Especial de Bogotá que les sean contrarias. En consecuencia, el decreto 991 de 1974, estatuto de personal del distrito capital está derogado en las normas sobre carrera administrativa y en materia disciplinaria. Los servidores del Distrito capital están sometidos a la siguiente legislación: En sus relaciones administrativas a las disposiciones del decreto ley 1421 de 1993. En materia disciplinaria al Código Disciplinario Unico (ley 200 de 1995). En régimen de carrera administrativa a la ley 27 de 1992, en razón a la remisión expresa del art. 126 del decreto 1421 de 1993. En cuanto al régimen prestacional, rige la ley 4a. de 1992 y en cuanto al régimen salarial, está sujeto al límite máximo que señala el Gobierno Nacional con fundamento en el art. 12 de esta ley. En las demás materias que hacen parte del estatuto de personal, se encuentran vigentes los arts. del decreto 991 de 1974 que no hayan sido objeto de especial posterior regulación por la ley o por disposición de igual o mayor eficacia jurídica. En otros asuntos no regulados especialmente para el Distrito Capital, por la ley 136 de 1994.

Autorizada la publicación con oficio No. 184 de 17 de marzo de 1997.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Santafé de Bogotá, D.C., febrero siete de mil novecientos noventa y siete.

Radicación número: 945

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR

Referencia: Régimen administrativo y disciplinario aplicable a los servidores públicos del Distrito Capital. Estatuto de personal; vigencia del decreto 991 de 1974.

El Ministerio del Interior, a solicitud del Dr. Antanas Mockus Sivickas, Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D.C., formula a la Sala la siguiente consulta:

". . .

Con anterioridad a la expedición del decreto ley 1421 de 1993 Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, el entonces Distrito Especial de Bogotá se regía por las disposiciones del decreto ley 3133 de 1968.

Conforme a dicho marco normativo, el Alcalde Mayor expidió el decreto 991 de 1974 "Estatuto de Personal para el Distrito Especial de Bogotá", en cuyo artículo 1Âº se establecen sus objetivos, alcances y normas generales que regulan las relaciones del Distrito con funcionarios de conformidad con las leyes y demás normas vigentes en la materia.

El artículo 123 de la Constitución Política determina que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmemte y por servicios.

Con la expedición del decreto ley 1421 de 1993 se derogó el decreto ley 3133 de 1968 y en su artículo 125 se estableció el carácter de empleados públicos para los servidores vinculados a la administración distrital. Sin embargo, a los trabajadores de la construcción y para sostenimiento de obras públicas se les revistió el carácter de trabajadores oficiales.

SE CONSULTA:

PRIMERO: A partir de la vigencia del decreto ley 1421 de 1993, el estatuto de personal de los servidores públicos del Distrito Capital previsto en el decreto 991 de 1974 quedó derogado?.

SEGUNDO: Si dicho estatuto de personal está derogado, los servidores del Distrito Capital se clasifican en empleados públicos y trabajadores según los términos de la Constitución Política y del decreto ley 1421 de 1993, por lo cual les son aplicables las disposiciones sobre administración de personal y régimen disciplinario previsto en las normas nacionales para los empleados públicos y trabajadores oficiales de la Rama Ejecutiva del Poder Público?".

La Sala considera.

Régimen constitucional de los servidores Públicos

La Constitución Política dispuso en el artículo 124 lo siguiente:

"La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva"

El mandato de la norma superior a cargo de la ley es general para todos los servidores sin discriminar por razón de la pertenencia al nivel nacional o territorial.

El artículo 123 superior ha señalado el universo de los denominados servidores públicos abarcando a los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los miembros de corporaciones de elección popular; esta denominación comprende tanto a los servidores de las entidades a nivel nacional como territorial y se refiere también a las descentralizadas por servicios.

Los artículos subsiguientes establecen el marco general de los deberes, obligaciones y beneficios que rigen para los servidores, incluyendo el principio general que cubre los empleos en los órganos y entidades del Estado, como pertenecientes a la carrera; determina las excepciones (los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales); el ingreso y ascenso a los cargos de carrera; las causales de retiro, por calificación no satisfactoria y por violación del régimen disciplinario (art. 125); las inhabilidades por parentesco (art. 126); la prohibición a los servidores para celebrar contratos con entidades públicas (art. 127), para desempeñar simultáneamente más de un empleo (art. 128); la obligación de los servidores de pedir permiso para aceptar cargos, honores y recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales(art. 129).

Además, los artículos 322 y s.s. de la misma Carta prevén el régimen político, fiscal y administrativo especial para el Distrito Capital y esta misma disposición remite también a la aplicación subsidiaria de ". . . las disposiciones vigentes para los municipios"; precisamente el artículo 313 señala funciones a los concejos municipales (incluyendo al de la Capital de la República) para determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración; finalmente, la Carta Política dispuso la creación de una comisión nacional de servicio civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos a excepción de las que tengan carácter especial (art. 130).

La Carta Política defirió a la ley la competencia para determinar la estructura de la organización de los empleos incluida la carrera administrativa , las condiciones de acceso y separación de los empleos, las obligaciones, deberes y derechos y para ello determinó la expedición de estatutos de personal y de legislación disciplinaria, ambos aspectos planteados en la consulta respecto del Distrito Capital.

Los servidores públicos del Distrito Capital hacen parte de los previstos en la Carta Política (art. 123) y en consecuencia, es necesario identificar

los regímenes especiales y las disposiciones de carácter general que los rigen en las materias bajo examen; reiterando que sus empleado s públicos y trabajadores oficiales tienen idénticas características a las de los demás servidores del Estado.

Régimen legal de los servidores públicos.

La Constitución de 1991, prevé la unificación o mejor la equivalencia de los regímenes y las disposiciones nacionales con lo previsto para los territorios, en materias como el régimen de carrera administrativa y el estatuto disciplinario.

Con motivo del orden jurídico previsto en la nueva Constitución de 1991, el planteamiento es diferente al de la anterior norma superior como se analizará. En efecto, existen varias leyes de carácter general que tienen efectos para los servidores del Distrito Capital.

Bajo la Constitución del 91 se dictó normatividad especial para el Distrito Capital (Título XI "de la organización territorial", Capítulo 4Âº); en el Capítulo VIII del decreto 1421 de 1993 se definió el régimen especial de los servidores del Distrito. No obstante, debe advertirse que este régimen especial lo es, cuando por excepción el legislador encuentra necesario normas que atiendan las características especiales de la Capital de la República.

En consecuencia, existen varias disposiciones, comunes a otros entes territoriales, como se analizará enseguida aplicables en el Distrito Capital, así: en materia de carrera administrativa rige la ley 27 de 1992; en asuntos disciplinarios, la ley 200 de 1995; además, las leyes 4Âª de 1992 y 136 de 1993 en los términos señalados.

La ley 4Âª de 1992.

Este estatuto está dirigido a señalarle al Gobierno Nacional normas, objetivos y criterios en el régimen salarial y prestacional "de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública" y auncuando se limita básicamente al nivel nacional, el parágrafo del artículo 4Âº extiende límites para los funcionarios de los entes territoriales pertenecientes a la administración central con la prohibición de remuneraciones anuales superiores a las de los miembros del Congreso Nacional; establece que el régimen prestacional de los servidores de las entidades territoriales "será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos incluidos en la presente ley", y agrega que esta facultad no puede arrogarse por las corporaciones públicas; finalmente en el parágrafo del art. 4Âº,dispone que el Gobierno "señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con los cargos similares en el orden nacional".

De otro lado, el decreto 1421 /93, art 129, expresamente indica la aplicación de la norma anterior "y de las que se dicten en su desarrollo", no obstante, permite a sus empleados y trabajadores en materia de régimen de cesantías acogerse al fijado en la ley 50 de 1991 y las disposiciones que la desarrollan.

La ley 27 de 1992.

El estatuto por el cual ". . .se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado", rige para los cargos de carrera de los empleados públicos y es aplicable en los niveles nacional, departamental, distrital, con excepción del Distrito Capital, municipal y sus entes descentralizados, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y en las juntas administradoras locales excluyendo las unidades de apoyo que requieran los diputados y concejales (art. 2Âº).

Posterior a la ley 27 de 1992 se dictó el estatuto para Santafé de Bogotá (decreto 1421 de 1993)en el cual, el artículo 126 señaló la aplicación de aquella ley, tanto al Distrito como a sus entidades descentralizadas; este estatuto especial hizo derogatoria tácita de las expresiones que traía la ley 27 en cuanto a su inaplicación el Distrito Capital.

Se concluye la aplicación de la ley 27 de 1992 al Distrito Capital; además, expresamente señala vigentes y aplicables a las entidades territoriales, los decretos leyes 2400 y 3074 de 1968.

Régimen político, administrativo y fiscal del Distrito Capital.

La Constitución Política definió a Santafé de Bogotá como capital de la República con carácter de Distrito Capital; su régimen político, administrativo y fiscal está determinado como especial en la propia norma superior. Este régimen con carácter especial es el previsto en el decreto ley 1421/93, y el mismo, ordena la remisión a las leyes vigentes para los municipios (ley 136) en las materias no previstas por el estatuto y a las otras disposiciones mencionadas.

Como ya se expresó, también debe observarse en el Distrito Capital la aplicación de las leyes 4Âª y 27 de 1992 y 200 de 1995 en los aspectos que resulta pertinente su aplicación la primera y de manera plena las otras dos.

El decreto 1421 de 1993.

El artículo 41 transitorio de la Carta Política previó un plazo de dos años a partir de la fecha de la promulgación de la propia Constitución para que el Congreso expidiera la ley sobre el régimen especial para el Distrito Capital, evento que no tuvo lugar por lo cual el Gobierno nacional en ejercicio de facultad excepcional otorgada en el mismo precepto, expidió las normas correspondientes que están contenidas en el decreto ley 1421 de 1993.

El estatuto vigente para el Distrito Capital estableció en el artículo 125 una clasificación de sus servidores según la cual, serán empleados

públicos los servidores de la administración distrital y trabajadores oficiales el personal que labora en la construcción y sostenimiento de obras públicas.

En lo referente a la vigencia del decreto 1421 de 1993, contentivo del régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, es preciso advertir que su aplicación rige las relaciones administrativas del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, con prevalencia sobre cualquier otra norma que no sea también especial y posterior para el Distrito Capital.

Estatuto de Personal del Distrito.

En cuanto al decreto 991 de 1974 es preciso tener en cuenta que el artículo 180 del decreto ley 1421 de 1993 derogó todas las disposiciones que le fueran contrarias y en especial el decreto ley 3133 de 1968, con fundamento en el cual había sido expedido.

Luego el régimen administrativo del Distrito Capital está contenido en lo fundamental, en su estatuto especial (decreto ley 1421) y en las normas generales dictadas con fundamento en la Constitución Política de 1991, que no siendo sobre materias regladas expresamente por este decreto contengan disposiciones que regulen situaciones aplicables a la Capital de la República, como las contenidas en las leyes 4Âª y 27 de 1992, la ley 136 de 1994 y demás disposiciones concordantes entre las cuales deben mencionarse los decretos 2400 y 3074 de 1968 y la ley 6Âª de 1945 aplicable a los trabajadores oficiales; en consecuencia, las normas del decreto 991 de 1974 que reproduzcan disposiciones y directrices tomadas del decreto ley 3133 de 1968 están derogadas, junto con las que sean contrarias al decreto ley 1421 de 1993 o las demás leyes y decretos citados los cuales tienen aplicación en la medida en que armonicen con la legislación general sobre el régimen municipal.

Régimen Disciplinario.

Con anterioridad a la vigencia de la ley 200 de 1995, esta Sala se pronunció en la materia planteada, de la siguiente manera:

"1.La ley 13 de 1984, reglamentada por el decreto 482 de 1985, señaló el régimen disciplinario aplicable a los empleados de carrera y a los de libre nombramiento y remoción de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Posteriormente, por virtud del artículo 10Âº de la ley 49 de 1987 (modificatoria de la ley 78 de 1986 que reguló la elección popular de alcaldes), se dispuso que mientras se expidiera el régimen disciplinario para los alcaldes y demás empleados municipales, les sería aplicable la ley 13 de 1984 y su decreto reglamentario 482 de 1985.

2.En relación con el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el Presidente de la República expidió el decreto ley 1421 de 1993, por el cual se dicta su régimen especial, con fundamento en las facultades del artículo transitorio 41 de la Constitución nacional.

El artículo 130 de dicho decreto ley establece las reglas conforme a las cuales se deben adelantar los procesos disciplinarios de los empleados públicos del Distrito y sus entidades descentralizadas; en el numeral 9Âº., ordena que "en lo no previsto por el presente estatuto, se regirá por las disposiciones vigentes en materia de régimen disciplinario".

. . .

De donde se deduce que si la ley 13 de 1984 y el decreto reglamentario 482 de 1995, son las normas disciplinarias que se venían aplicando a los empleados municipales, seguirán rigiendo en el Distrito Capital en lo no previsto por el decreto ley 1421 de 1993" (Consulta 589, marzo 24/94).

El régimen descrito y el pronunciamiento de la sala lo fueron antes de la expedición del régimen disciplinario a que se hace referencia en su texto.

Con la expedición de la ley 200 de 1995 este Código Disciplinario, constituye régimen general aplicable a los servidores del Estado y a los particulares que cumplan funciones públicas.

El artículo 177 de la ley 200 de 1995 dispuso que el estatuto disciplinario se aplicará por la Procuraduría General de la Nación, por los personeros, por la administración central y descentralizada territorialmente y por servicios y por todos los servidores públicos con competencia disciplinaria, a todos los colaboradores del Estado, con la excepción legal consignada para la Fuerza Pública; quedan vigentes además, los regímenes previstos expresamente en la Constitución Política con estatutos propios para funcionarios de la Rama Judicial (art. 256.3), la Procuraduría General de la Nación (art. 279), el régimen autónomo de la Universidad Pública (art.69); el de la Fiscalía General de la Nación (art. 253) (Consulta No. 822/96).

Además, derogó en forma expresa las disposiciones generales o especiales que regulan materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal o que le sean contrarias.

La Sala en el pronunciamiento citado (consulta 822), señaló que,

"El Código Disciplinario Unico tiene el mérito de unificar el régimen disciplinario de los servidores públicos, con derecho a ser tratados en igual forma, en los diferentes niveles, frente a las acusaciones que se les formulen y a saber quienes son las autoridades responsables del régimen disciplinario y cuáles las leyes sustantivas y procesales que se les van a aplicar".

El artículo 20 de la ley 200 de 1995 al establecer los destinatarios de la ley disciplinaria precisó que esta se aplica a:

"... los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por

servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la Fuerza Pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión de la Lucha Ciudadana contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Nacional".

Estos criterios coinciden con los expresados por la Corte Constitucional, cuando en sentencia 637/96 del 21 de noviembre de 1996 dijo:

"El Código Disciplinario Unico dictado en cumplimiento del artículo 124 de la Constitución, el cual preceptúa que "la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva" se aplica a todos los servidores públicos y deroga los regímenes especiales existentes hasta entonces, así como las disposiciones que les sean contrarias, salvo las excepciones contempladas en la Constitución y en la misma ley. . .".

Los planteamientos expuestos permiten concluir que a partir de la vigencia de la ley 200 (expedida el 28 de julio de 1995, la cual empezó a regir 45 días después de su sanción), o sea el Código Disciplinario, se aplica también al personal del Distrito Capital de Bogotá y sus servidores están sometidos a sus postulados y pueden ser procesados disciplinariamente, cuando a ello haya lugar, conforme a los procedimientos y con aplicación de las disposiciones sustantivas allí previstos.

En la misma materia, se expresó la Sala en consulta formulada por el Distrito Capital:

". . .

La expedición de la ley 200 de 1995, produjo insubsistencia de los estatutos especiales, excepto en aquéllas materias que sin contradecir este Código Unico Disciplinario sus normas correspondan a disposiciones particulares de cada sector como reglamento especial" (Consulta 891, septiembre 11 de 1996).

Conclusión.

El decreto 991/74, es disposición especial para el Distrito Capital vigente en la medida que sus preceptos no estén modificados o derogados por disposiciones especiales posteriores como el decreto 1421/93 y sus normas reglamentarias.

En materia disciplinaria la ley 200 de 1995 dispuso el régimen general aplicable a los servidores públicos, incluidos los del Distrito Capital.

La Sala responde.

1.A partir de la vigencia del decreto ley 1421 de 1993 quedaron derogadas todas las disposiciones del orden distrital contrarias a este estatuto, incluidas las previstas en el decreto 991 de 1974 de la Alcaldía Mayor del Distrito Especial de Bogotá que les sean contrarias.

En consecuencia, el decreto 991 de 1974, estatuto de personal del Distrito Capital está derogado en las normas sobre carrera administrativa y en materia disciplinaria.

2.Los servidores del Distrito Capital están sometidos a la siguiente legislación:

-En sus relaciones administrativas a las disposiciones del decreto ley 1421 de 1993;

-En materia disciplinaria al Código Disciplinario Unico (ley 200 de 1995).

-En régimen de carrera administrativa a la ley 27 de 1992, en razón a la remisión expresa del artículo 126 del decreto 1421 de 1993.

-En cuanto al régimen prestacional, rige la ley 4Âª de 1992 y en cuanto al régimen salarial, está sujeto al límite máximo que señala el Gobierno nacional con fundamento en el artículo 12 de esta ley.

-En las demás materias que hacen parte del estatuto de personal, se encuentran vigentes los artículos del decreto 991/74 que no hayan sido objeto de especial posterior regulación por la ley o por disposición de igual o mayor eficacia jurídica.

-En otros asuntos no regulados especialmente para el Distrito Capital, por la ley 136 de 1994.

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA
Presidente de la Sala
CESAR HOYOS SALAZAR
Ausente con excusa.

MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ

JAVIER HENAO HIDRON

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala