



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 787 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Radicación 787 de marzo 11 de 1996

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO - Aplicación / ESTABLECIMIENTO PUBLICO / INSTITUCION DE EDUCACION SUPERIOR / AUTONOMIA UNIVERSITARIA / UNIVERSIDADES PUBLICAS - Régimen Disciplinario Aplicable

La autonomía universitaria se predica de las universidades, que no tienen naturaleza jurídica de establecimientos públicos sino de "entes universitarios autónomos". Por consiguiente, la Ley 200 de 1995, Código Disciplinario Unico, es aplicable a los servidores públicos en las instituciones técnicas profesionales y en las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, sin perjuicio de las disposiciones previstas en los reglamentos internos, en cuanto no contraríen el código disciplinario general.

Autorizada su publicación el 14 de marzo de 1996.

Consejero Ponente: Doctor Luis Camilo Osorio Isaza.

Santa Fe de Bogotá, D. C., once (11) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996).

Radicación número 787.

Aplicación del Código Disciplinario Unico (Ley 200 de 1995) a los servidores de establecimientos públicos que ostenten la categoría de instituciones de educación superior.

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública formula a la Sala la siguiente consulta:

"...

Señala la ley:

"Artículo 19. Ambito de aplicación. La ley disciplinaria dentro del territorio nacional se aplicará a sus destinatarios cuando estos incurran en falta disciplinaria dentro del territorio o fuera de él."

"Artículo 20. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria 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 trabajadores y funcionarios del Banco de la República, los integrantes de la Comisión de Lucha Ciudadana contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Nacional."

"Artículo 177. Vigencia. Esta ley regirá cuarenta y cinco (45) días después de su sanción, será aplicada por la Procuraduría General de la Nación, por los personeros, por las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios y todos los servidores públicos que tengan competencia disciplinaria; se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este Código.

"Las normas referidas a los aspectos disciplinarios, previstas en la Ley 190 de 1995 tienen plena vigencia."

Se consulta:

Frente al principio de autonomía universitaria y las normas que regulan en materia disciplinaria el estatuto profesoral, ¿qué aplicabilidad tiene la **Concepto Sala de Consulta C.E. 787 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil**

Ley 200 de 1995 sobre los establecimientos públicos que ostenten categoría de instituciones de educación superior?

LA SALA CONSIDERA:

Distinción entre las universidades y otras instituciones de educación superior

En primer término resulta pertinente determinar el ámbito de aplicación en los términos de la clasificación prevista en la Ley 30 de 1992, respecto de las instituciones de educación superior.

El artículo 16, ibidem, señala:

"Son instituciones de Educación Superior:

- a) Instituciones Técnicas Profesionales;
- b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas;
- c) Universidades."

El régimen de los servidores públicos debe ubicarse en relación con la distinción entre los profesores de las universidades estatales u oficiales frente a las demás instituciones de educación superior y a quienes trabajan en ellas, pero sin rango de universidades: las instituciones técnicas profesionales y las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas.

Por otro lado, el artículo 123 de la Constitución Política establece:

"Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

"Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

"La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su servicio."

De conformidad con la disposición transcrita, el concepto de servidores públicos es una denominación genérica que comprende a las personas que trabajan para el Estado en los diferentes niveles que la ley establece y que en tal virtud, por mandato superior, están sometidas en el ejercicio de sus funciones a la Constitución, a la ley y a los reglamentos de la entidad para la cual laboran.

Además los artículos 6º y 124 de la Carta precisan el tratamiento legal que corresponde a los servidores públicos en los siguientes términos:

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

"Artículo 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva."

La Constitución Política, en materia de responsabilidad, que es la forma como las personas quedan sometidas a las consecuencias jurídicas de sus actuaciones, consagró un tratamiento riguroso para los servidores públicos con el propósito de destacar que el cumplimiento de las funciones que estos deben desarrollar es asunto de interés general que es preciso atender con oportunidad, esmero y precisión, so pena de sanciones por incumplimiento de estas obligaciones.

Debe advertirse desde ahora la existencia del artículo 69 de la Constitución Política, cuyo texto es:

"Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

"La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

"El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

"El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior."

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Para atender el mandato constitucional de que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, y conforme a la orientación de los principios generales consignados en el Código Civil, concretamente aquel que dispone que,

"...es necesario que la ley que manda, prohíbe o permita, contenga o exprese en sí misma la pena o castigo en que se incurre por su violación..." (art. 5º ibidem).

El derecho disciplinario es consustancial a la organización política y tiene lugar preferente dentro del conjunto de las instituciones jurídicas.

Sobre la responsabilidad disciplinaria, la Corte Constitucional se pronunció de la siguiente manera:

"La aludida responsabilidad guarda relación con la existencia de límites a toda la función pública, los cuales están orientados por el postulado de su previa determinación y son propios del Estado de derecho, toda vez que él implica el sometimiento de los particulares y de los servidores públicos a unas reglas generales y abstractas que impidan su comportamiento arbitrario. De allí que no haya empleo público que no contenga funciones detalladas en la Constitución, la ley o el reglamento conforme al artículo 122 C.P. (Sentencia C - 417 / 93)."

EL CODIGO DISCIPLINARIO UNICO O LEY 200 DE 1995

Es fruto de una larga evolución que fue creando un estatuto único para regular las particularidades de cada organismo, donde se hacía voluminosa y dispersa la legislación sobre la materia, además de difícil su conocimiento y aplicación.

La Ley 200 de 1995 proclama en sus preceptos iniciales la titularidad de la potestad disciplinaria, la cual ejerce el Estado a través de sus ramas y órganos (art. 1º ibidem); además, la titularidad de la acción disciplinaria también corresponde al Estado, la cual cumple sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de idéntica manera por las ramas y órganos del Estado, para conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. El mismo estatuto señala que la acción disciplinaria es independiente de la acción penal (artículo 2º, ibidem).

De otro lado, la Ley 200 constituye estatuto único, aplicable a "los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios" (según el artículo 20, ibidem) y recoge toda la legislación disciplinaria, con el propósito de hacer expedito su conocimiento y practicable el derecho de defensa que se beneficia con la precisión de los principios rectores y en general, con el establecimiento de procedimientos y el señalamiento previo de las faltas y sanciones.

La orientación señalada condujo al artículo 177 que ordenó la aplicación del estatuto por la Procuraduría General de la Nación, por los personeros, por las administraciones central y descentralizada territorialmente y por servicios y por todos "los servidores públicos con competencia disciplinaria", agregando que "...se aplicará a todos los servidores públicos" al tiempo que "...deroga las disposiciones generales o especiales, nacionales, departamentales, distritales o municipales que le sean contrarias..."

Sin embargo, en el aspecto relacionado con los profesores de la universidad, en aplicación del principio de su autonomía consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política, se señala la exclusión del régimen general y por ello, el suyo está consignado en la Ley 30 de 1992, así:

"Artículo 75. El estatuto del profesor universitario expedido por el Consejo Superior Universitario, deberá contener entre otros, los siguientes aspectos:

...

d) Régimen disciplinario." (las subrayas no corresponden al texto original).

De acuerdo con lo anterior, excepto los profesores de universidad, el Código Disciplinario Unico es estatuto de carácter general que sólo prevé excepción en los regímenes especiales de la fuerza pública, señalados por la propia Ley 200, artículo 177, y que además, para hacer indiscutible su imperio, derogó en forma expresa toda la legislación especial existente sobre la materia, con la única salvedad de los regímenes disciplinarios de rango constitucional.

Se trata de un instrumento que en armonía con el artículo 2º de la Constitución Política tiene por objeto colaborar en la consecución de los fines esenciales del Estado, cuyo desarrollo no admite limitación distinta de la que la propia Carta Fundamental establezca de manera expresa.

La ley se aplica a todo el conjunto social al cual está dirigida, sin que sea viable ninguna excepción distinta de la que la Constitución Política o ella misma establezcan. En consecuencia, la Ley 200 de 1995 "por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico", tiene como destinatarios a los servidores públicos comprendidos en el artículo 20 de su texto, incluyendo a los profesores de las instituciones de educación superior, con excepción de los vinculados a las universidades públicas llamadas estatales u oficiales.

REGIMEN DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO Y DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS CON CARACTER DE INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR

De acuerdo con la precisión inicial, la Constitución Política señala en el artículo 69 que las universidades "podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley".

La Ley 30 de 1992 "por la cual se organiza la Educación Superior", dedica su título tercero a desarrollar el "régimen especial de las universidades del Estado y de las otras instituciones de educación superior estatales u oficiales", señalando en el artículo 57 lo siguiente:

"Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

"Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden.

"El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley.

"Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal."

De conformidad con lo anterior las universidades estatales u oficiales son instituciones universitarias autónomas con las especiales características que la norma transcrita enumera; de otro lado, aquellas instituciones de educación estatales u oficiales que no tengan nivel de universidad deben organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

En los artículos 62 y siguientes del estatuto en mención, al regular la organización de las universidades estatales u oficiales y de las instituciones estatales u oficiales de educación superior, se les señaló un régimen análogo que para las primeras se asignó entre el Consejo Superior Universitario, el Consejo Académico y el Rector, y para las segundas al Rector, al Consejo Directivo y al Consejo Académico.

Así, en lo que a las universidades se refiere, el artículo 75 de la Ley 30 de 1992, facultó al Consejo Superior Universitario del respectivo centro docente para expedir el estatuto disciplinario para los profesores universitarios, teniendo en cuenta que estos son servidores públicos si tienen dedicación exclusiva, tiempo completo o medio tiempo, y que los profesores de cátedra carecen de tal carácter, siendo considerados contratistas por prestación de servicios, instituciones estatales u oficiales de educación superior no se hizo referencia específica, entendiéndose que quedan sometidos al régimen disciplinario que dicte el respectivo Consejo Académico en aplicación de la Ley 30 de 1992, que dispone:

"Artículo 61. Las disposiciones de la presente ley relativas a las instituciones estatales u oficiales de educación superior, constituyen el estatuto básico u orgánico y las normas que deben aplicarse para su creación, reorganización y funcionamiento. A ellas deberán ajustarse el estatuto general y los reglamentos internos que debe expedir cada institución.

"Aquéllos establecerán cuáles de sus actos son administrativos y señalarán los recursos que proceden contra los mismos."

En lo referente a las universidades, la Ley 30 de 1992 determinó la expedición de un estatuto del profesor en cada una de ellas por el Consejo Superior Universitario, el cual, entre otras reglamentaciones, comprende el régimen disciplinario respectivo, según se expresó. Las universidades estatales u oficiales deben tener, de acuerdo con lo expuesto, régimen disciplinario para sus profesores, tanto para los que tienen vinculación como servidores públicos como para los profesores de cátedra.

Sin embargo, el artículo 3º de la Ley 153 de 1887 establece insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, como en el caso presente "...por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería", por consiguiente, en lo relativo al régimen disciplinario la Ley 30 de 1992 con exclusión del aplicable a los profesores de las universidades, quedó modificada por la Ley 200 de 1995, habida consideración de que esta última expresamente derogó "las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, o que sean contrarias" (art. 177) y además porque es estatuto especial que regula íntegramente la materia.

Ello significa que la Ley 200 de 1995, Código Disciplinario Unico, aplicable a los servidores públicos, en los términos del artículo 20, se extiende a los profesores de los establecimientos públicos de educación superior del orden nacional, departamental, distrital o municipal; pero no incluye a los de las universidades públicas, ya que estas están amparadas por la autonomía prevista en la Constitución que las faculta para la expedición del régimen disciplinario aplicable a sus servidores, incluidos por supuesto los profesores.

No obstante lo expuesto, la Sala considera válidos los reglamentos internos atendiendo el mandato constitucional del artículo 123, según el cual los servidores públicos, "ejercerán funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley el reglamento..."

Y además encuentra que la Ley 200 exige la observancia de ellos al disponer que es falta disciplinaria el incumplimiento de los deberes (art. 38) y al consagrar:

"Artículo 40. Los deberes. Son deberes de los servidores públicos:

1. Cumplir y hacer que se cumpla la Constitución, los tratados públicos ratificados por el Gobierno colombiano, la ley, las ordenanzas, los acuerdos municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos, los manuales de funciones, las órdenes superiores cuando correspondan a la naturaleza de sus funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y contratos de trabajo" (subrayas fuera del texto original).

La Ley 200 de 1995 establece entonces como faltas disciplinarias el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones, la incursión en prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses.

Entre los deberes incluye el cumplimiento de los reglamentos; luego estos tienen cabida en la ley, y su observancia es obligatoria como uno de los aspectos del régimen disciplinario; sin que puedan regular ni limitar el derecho de sancionar disciplinariamente, porque esta es una función esencial del Estado.

LA SALA RESPONDE:

La autonomía universitaria se predica de las universidades, que no tienen naturaleza jurídica de establecimientos públicos sino de "entes universitarios autónomos". Por consiguiente, la Ley 200 de 1995, Código Disciplinario Unico, es aplicable a los servidores públicos en las instituciones técnicas profesionales y en las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, sin perjuicio de las disposiciones previstas en los reglamentos internos, en cuanto no contraríen el código disciplinario general.

Transcríbase, en sendos ejemplares, al señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Luis Camilo Osorio Isaza, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar, Roberto Suárez Franco.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:41:26