



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 779 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONVENCION COLECTIVA / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD /

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO

La convención colectiva para la consulta que ocupa a la Sala, es un acuerdo entre trabajadores oficiales y el Estado o entidades estatales, que no pueden oponerse a la facultad disciplinaria consagrada en la Constitución Política, por medio de la ley y con carácter general, donde se determina la forma como los servidores públicos ¿incluidos los trabajadores oficiales? deben cumplir las funciones y responder por sus omisiones o extralimitaciones, desarrollando los procesos superiores previstos en los artículos 6º, 123 y 124 de la Constitución Política. Finalmente el principio de favorabilidad es un medio de interpretación a situaciones para la aplicabilidad de la ley en materias de carácter penal, laboral y aun disciplinario que pueden presentarse entre disposiciones del mismo orden. El artículo 15 de la Ley 200 de 1995 lo que ha querido expresar es que cuando, por razón del desarrollo de la normatividad disciplinaria, se lleguen a encontrar varias leyes atinentes a un mismo asunto, deberá optarse por aplicar aquella que sea más favorable al investigado disciplinariamente. Pero el principio resuelve un eventual conflicto de legislaciones y no puede hacerse extensivo a la contraposición entre reglamentos consignados en convenciones colectivas y la ley, cuando se trate de materias de carácter disciplinario.

NOTA DE RELATORIA: Reiteración jurisprudencial del concepto de 19 de diciembre de 1995. Radicación 763.

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR LUIS CAMILO OSORIO ISAZA.

Santa fe de Bogotá, D. C., febrero trece (13) de mil novecientos noventa y seis (1996).

RADICACIÓN NÚMERO 779

REFERENCIA: Alcance del Código Disciplinario Único, frente a los regímenes disciplinarios previstos en convenciones colectivas.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, formula a la Sala la siguiente consulta:

"En mi condición de Ministra de Trabajo y Seguridad Social, solicito a los honorables Magistrados de esa Sala su pronunciamiento respecto del alcance del Código Disciplinario Único frente a los regímenes disciplinarios previstos en convenciones colectivas, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

Mediante la Ley 200 de 1995, se adoptó el Código Disciplinario Único, en el cual se dispuso que éste se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias.

Conforme al artículo 123 de la Constitución Política "son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios...".

Igualmente, en el artículo 15 de la Ley 200 de 1995 se establece que en materia disciplinaria la ley favorable o permisiva se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Ahora bien, el artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo define la convención colectiva de trabajo, como la que se celebra entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos durante su vigencia, convenciones que en tratándose de entidades públicas, se aplican exclusivamente a aquellas personas que estén vinculadas a la administración por un contrato de trabajo.

Finalmente, para los efectos de la aplicación del Código Disciplinario Único y teniendo en cuenta que la Ley 200 se aplica a los trabajadores oficiales, debemos entender que la citada ley deroga los regímenes disciplinarios consagrados en la convención colectiva de trabajo, los cuales en la mayoría de los casos son más favorables al dispuesto en la ley; con la derogatoria que se hace a través del artículo 177 sólo debe entenderse referido a los regímenes generales o especiales de rango legal?

LA SALA CONSIDERA:

No obstante que la consulta bajo estudio adolece de falta de precisión en la formulación de las preguntas y no aparece fundamentada suficientemente, se procede a resolver con los elementos de juicio suministrados.

el siguiente pronunciamiento, algunos de cuyos apartes pertinentes se transcriben, así:

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

En primer término resulta pertinente determinar el alcance de los preceptos acerca de la clasificación de los servidores del Estado. El artículo 123 de la C.P. establece que:

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

...".

De conformidad con la disposición transcrita queda determinado que los trabajadores oficiales, como trabajadores del Estado que son, se encuentran incluidos en la definición constitucional de servidores públicos y que en tal virtud por mandato superior están sometidos en el ejercicio de sus funciones a la Constitución, a la ley y a los reglamentos propios de la entidad para la cual laboren.

Además de lo expuesto, el artículo 124 de la Carta ordena que:

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

La Constitución Política, en materia de responsabilidad de los servidores públicos, que es la forma como éstos quedan sometidos a las consecuencias jurídicas de los hechos punibles o irregulares que ejecutan, consagró en el artículo 6º el siguiente principio:

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

Los particulares, entonces, únicamente responden por infringir la Constitución y las leyes, mientras los servidores públicos, además de esta sujeción, deben responder por extralimitación u omisión en el desempeño de la actividad pública. Se trata de principios fundamentales atinentes a la organización misma del Estado de los cuales nadie está exento... No podría entenderse que un grupo o cualquiera de los ciudadanos se situara fuera del alcance de la ley, y menos aún de la Constitución Política con su carácter de ley de leyes. Al respecto debe tenerse presente que de acuerdo con las expresiones del Código Civil:

"Artículo 4º. La ley es una declaración de voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar prohibir, permitir o castigar".

Así entendida la ley, es expresión de la soberanía nacional que regula las relaciones de la comunidad y somete a todos por igual a sus prescripciones.

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 siguiendo la orientación de los principios generales consignados en el Código Civil y muy concretamente de aquel que dispone que,

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

Se configuró, además del derecho penal, el derecho disciplinario del cual la Corte Constitucional dijo que "es consustancial a la organización política y tiene lugar preferente dentro del conjunto de las instituciones jurídicas" (Sentencia C - 417 / 93), expresándose sobre la responsabilidad disciplinaria, de la siguiente manera, en la misma oportunidad:

"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 tenga funciones detalladas en la Constitución, la ley o el reglamento (art. 122 C.P.)".

El Código Disciplinario Unico (Ley 200 de 1995). El derecho disciplinario ha tenido una larga evolución que fue creando regímenes especiales, consultando en cada caso, las particularidades del organismo respectivo... hasta últimamente, la expedición del estatuto general.

La Ley 200 de 1995 proclama en sus preceptos iniciales:

"Artículo 1º. Titularidad de la potestad disciplinaria. El Estado a través de sus ramas y órganos, es el titular de la potestad reglamentaria".

"Artículo 2º. Titularidad de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria corresponde al Estado. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, corresponde a las ramas y órganos del Estado conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

La acción disciplinaria es independiente de la acción penal".

De otro lado, la Ley 200 constituye estatuto aplicable a "los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de
Concepto Sala de Consulta C.E. 779 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios", (según el artículo 20) y recoge toda la legislación disciplinaria, con el doble 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 la definición 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 sin excepción alguna..." al tiempo que "...deroga las disposiciones generales o especiales, nacionales, departamentales, distritales o municipales que le sean contrarias...".

El Código Disciplinario Único o Ley 200 de 1995, de conformidad con lo expuesto, es estatuto de carácter general que sólo prevé excepciones a los regímenes especiales de la fuerza pública, conforme a la propia ley, artículo 177 ibídem, y que además, para hacer más claro e 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, como lo expresó la sección primera del Consejo de Estado al analizar el poder disciplinario preferente, así:

"...debe entenderse que dichas" vigilancia superior" y "ejercicio preferente del poder disciplinario" están referidos a la vigilancia y poder disciplinario que otras autoridades, como los superiores jerárquicos puedan ejercer "normalmente" en virtud de la ley, pero no pueden entenderse frente al poder disciplinario que la misma constitución ha atribuido directamente a otra autoridad y que configura un fuero especial..." (Consejo de Estado. Sección Primera 17 de febrero de 1995. Exp. N° 2614).

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 a la que la propia Carta Fundamental establezca de manera expresa...

Los artículos 53 y 55 de la Constitución Política garantizan una relación laboral reglada que otorga igualdad de oportunidades para los trabajadores y los ampara frente al poder dominante en las relaciones que tal actividad genera; de ningún modo se pueden interpretar como el fundamento eventual de excepciones al régimen disciplinario, pues sería equivalente a pretender que tales disposiciones autorizan para excluir a alguien o a un grupo de ciudadanos de la autoridad del Estado. Y tampoco tienen relación contraria a los derechos fundamentales que evidentemente se regulan por leyes estatutarias (art. 152, ibídem), con indiscutible arraigo constitucional. Frente a la ley no caben otras excepciones o derechos que los previstos en la propia ley o la Constitución Política.

No deben confundirse los reglamentos internos de las diferentes entidades, a cuyo respecto alguna participación se puede otorgar a los trabajadores, siempre que no contraríen los principios sustantivos y procesales establecidos en las disposiciones superiores ¿en este caso, la Ley 200 de 1995¿ con la facultad soberana del Estado de procurar el bien común y garantizar el orden público por medio de las leyes.

La Ley 200 de 1995 establece 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 (art. 38, ibídem).

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 embargo, no pueden regular, ni limitar el derecho de sancionar disciplinariamente, porque ésta es una función esencial del Estado.

En lo referente a este punto la Corte Constitucional en el pronunciamiento aludido, expresó:

"En lo que concierne al Estado no podría alcanzar sus fines si careciera de un sistema jurídico enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos aplicables" (Sentencia C - 417 / 93).

Hasta aquí la transcripción de la Sala del concepto número 763, cuyo contenido es pertinente y por ello se reiteran los criterios expuestos, además de los que enseguida se consignan respecto de las demás materias, así:

LAS CONVENCIONES COLECTIVAS

De otra parte, la convención colectiva está destinada a "fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia" (art. 467 C.S.T.).

Sobre el particular, se agrega que la convención colectiva para la consulta que ocupa a la Sala, es un acuerdo entre trabajadores oficiales y el Estado o entidades estatales, que no puede oponerse a la facultad disciplinaria consagrada en la Constitución Política, por medio de la ley y con carácter general, donde se determina la forma cómo los servidores públicos ¿incluidos los trabajadores oficiales¿ deben cumplir las funciones y responder por sus omisiones o extralimitaciones, desarrollando los preceptos superiores previstos en los artículos 6º, 123 y 124 de la Constitución Política.

La convención colectiva de trabajo en este caso se aplica, entre determinados trabajadores oficiales y el Estado, en tanto que la ley disciplinaria, según quedó consignado, es un mandato de la voluntad soberana de ese mismo Estado que abarca a todos los servidores públicos, por ello a sus disposiciones no pueden oponerse reglamentos en estas materias.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD

Finalmente el principio de favorabilidad es un medio de interpretación a situaciones para la aplicabilidad de la ley en materias de carácter penal

laboral y aun disciplinario que pueden presentarse entre disposiciones del mismo orden.

El artículo 15 de la Ley 200 de 1995, lo que ha querido expresar es que cuando, por razón del desarrollo de la normatividad disciplinaria, se llegue a encontrar varias leyes atinentes a un mismo asunto, deberá optarse por aplicar aquella que sea más favorable al investigado disciplinariamente. Pero el principio resuelve un eventual conflicto de legislaciones y no puede hacerse extensivo a la contraposición entre reglamentos consignados en convenciones colectivas y la ley, cuando se trate de materias de carácter disciplinario.

LA SALA RESPONDE:

1. La Ley 200 de 1995 en materia disciplinaria, es de aplicación prevalente respecto de trabajadores oficiales amparados por convenciones colectivas de trabajo.
2. La derogatoria que consigna el artículo 177 de la Ley 200 de 1995, se entiende referida a las disposiciones generales o especiales que les sean contrarias. De consiguiente también deja sin aplicación a las convenciones colectivas celebradas con trabajadores oficiales, en materia disciplinaria, aún las que resulten más favorables o permisivas.
3. Las convenciones colectivas de trabajo celebradas con trabajadores oficiales, conforme al artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo, no pueden incorporar asuntos de carácter disciplinario, salvo que se trate de materias relacionadas con el reglamento interno, y siempre que no sean contrarias a la Ley 200 de 1995.
4. El principio de favorabilidad, por ser un medio de interpretación para resolver la preferencia en la aplicación de la ley en materias de carácter penal, laboral y disciplinario, no tiene cabida entre una convención colectiva celebrada con trabajadores oficiales y la ley disciplinaria, porque en este evento prevalece la ley.

Transcribábase, en sendos ejemplares, a los señores ministro de trabajo y seguridad social y secretario jurídico de la presidencia de la república.

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA, PRESIDENTE DE LA SALA; JAVIER HENAO HIDRÓN, ROBERTO SUÁREZ FRANCO, CÉSAR HOYOS SALAZAR.

ELIZABETH CASTRO REYES, SECRETARIA.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 01:11:55