

**HERMENÉUTICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN LA UNIVERSIDAD  
PÚBLICA**

**JAVIER OCTAVIO TRILLOS MARTINEZ**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE HUMANIDADES  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
MAESTRÍA EN HERMENÉUTICA JURÍDICA Y DERECHO  
BUCARAMANGA  
2009**

**HERMENÉUTICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN LA UNIVERSIDAD  
PÚBLICA**

**JAVIER OCTAVIO TRILLOS MARTINEZ**

**Trabajo de grado para obtener el título de  
Magister en Hermenéutica Jurídica y Derecho**

**Director  
ERNESTO RUEDA SUAREZ  
Especialista en Ciencias Políticas**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE HUMANIDADES  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
MAESTRÍA EN HERMENÉUTICA JURÍDICA Y DERECHO  
BUCARAMANGA  
2009**

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. GENERALIDADES	13
1.1 BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	13
1.2 CONCEPTO Y NATURALEZA DEL DERECHO DISCIPLINARIO	22
1.2.1 Derecho Disciplinario como parte del Derecho Administrativo	23
1.2.2 Derecho Disciplinario de naturaleza penal	26
1.2.3 Derecho Disciplinario Autónomo e Independiente	27
2. RÉGIMEN DISCIPLINARIO APLICABLE A LOS SERVIDORES DE UNIVERSIDAD PÚBLICA	31
2.1 PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA	31
2.2 CONSIDERACIONES ENTORNO A LA PROBLEMÁTICA DESCRITA	36
2.2.1 Criticas a la sentencia C-829 de 2002	40
2.2.2 Derogatoria de los artículos 75 literal d) y 79 de la Ley 30/92	47
2.2.3 Rango Constitucional del Derecho Disciplinario de los servidores de universidades públicas	50
2.3 SITUACIÓN EN ALGUNAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS	57
3. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN RELACIÓN CON LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN COLOMBIA	62
3.1 SISTEMATIZACIÓN DEL PRECEDENTE EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA 1992-2009	62
4. CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	86
ANEXOS	89

## LISTADO DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Sentencia C- 829 de 2002	89

## RESUMEN

**TÍTULO: HERMENÉUTICA DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA\***

**AUTOR: JAVIER OCTAVIO TRILLOS MARTÍNEZ\*\***

**Palabras Clave:** Autonomía Universitaria, Régimen Disciplinario, Ley Disciplinaria, Reglamento Universitario.

Con el proferimiento de leyes que reglamentan los asuntos disciplinarios para los servidores del estado (Ley 200 de 1995 derogada por la Ley 734 de 2002) se ha generado una discusión jurídica en torno a establecer si a los servidores de la universidad pública, y especialmente a los docentes, les es aplicable el régimen general establecido en la ley disciplinaria o por el contrario, se deben regir por el reglamento expedido por el centro de educación superior para tal fin.

La Autonomía Universitaria en materia disciplinaria encuentra fundamento en su consagración Constitucional (artículo 69) su desarrollo a través de la Ley 30 de 1992 y el pronunciamiento de la Corte Constitucional de la Sentencia C-829 de 2002; no obstante, con la sistematización y revisión del precedente en la materia, el estudio de la ratio decidendi del fallo de la Corte, la posición tomada por Consejo de Estado y el análisis de algunos institutos jurídicos se puede afirmar que en materia disciplinaria la Ley prima sobre el reglamento universitario.

La discusión cobra relevancia y vigencia debido a que en la actualidad, no existe una posición uniforme y clara respecto al tema en los centros públicos de educación superior, de ahí que algunas universidades dan primacía a sus reglamentos universitarios, otras adaptan los propios a las directrices de ley, o finalmente terminan por aplicar de forma integral la ley disciplinaria a sus servidores, lo que ha generado inseguridad jurídica.

El trabajo desarrolla un abordaje desde la hermenéutica de cada una de las posturas y ofrece al lector una opción interpretativa que puede contrastarse con otras asumidas por la doctrina nacional.

---

\*Proyecto de grado.

\*\*Maestría en Hermenéutica. Escuela de Derecho. Facultad de Ciencias Humanas. Ernesto Rueda Suárez, Director

## SUMMARY

**TITLE:** HERMENEUTICS OF THE DISCIPLINARY RIGHT AT THE PUBLIC UNIVERSITY\*

**AUTHOR:** JAVIER OCTAVIO TRILLOS MARTÍNEZ\*\*

**KEY WORDS:** University Autonomy, Disciplinary Regimen, Disciplinary Law, University Rules.

With the proliferation of laws that rule disciplinary affairs for the public servers of the state (Law 200 of 1995 derogated by the law 734 of 2002) it has been generated a judicial discussion about whether or not establish for the public servers of a public university, and especially the teaching staff, it is applicable the general regime established on the disciplinary law, or by the contrary, the must be ruled by the regulations issued by center of superior education for such work.

The University Autonomy on disciplinary matters find ground on its Constitutional consecration (article 69), its development through the law 30 of 1992 and the pronouncement of the Constitutional Court of the Sentence C-829 of 2002; however, with the systematization and review of the precedent on the matter, the study of the ratio decidendi of the verdict of the Court, the position taken by the Council of State, and the analysis of some judicial institutes, it may affirm that on disciplinary matter the Law is over the university regulation.

The argument acquires importance and validity because at the moment there is no a uniform and clear position about the subject on the public centers of superior education, from there some universities use their university regulations mainly, some others adapt their own to the directrix of law, or finally end up applying a whole way the disciplinary law to their servers which has generated juridical insecurity.

This work develops an approach from the hermeneutics of each of the postures and it offers to the reader an interpretative option that may contrast with some other postures assumed by the national doctrine.

---

\*Project degree.

\*\*Maestría en Hermenéutica. Escuela de Derecho. Facultad de Ciencias Humanas. Ernesto Rueda Suárez, Director

## INTRODUCCION

Sin lugar a dudas la Constitución de 1991 significó un verdadero replanteamiento de la relación entre el ciudadano y el Estado; ya no es éste quien está a su servicio sino que es el Estado el que se encuentra al servicio del individuo; una de las consecuencias de este paradigma es la de entender la dignidad humana como pilar básico del Estado Social de Derecho, por ello, la Ley sólo tiene valor en el ámbito de los Derechos Fundamentales.

Lo anterior también ha significado un cambio en el rol del ciudadano quien en atención al principio de solidaridad adquiere unos deberes que le son exigibles en este modelo de Estado, y mucho más relevante, es la posición del servidor público quien es responsable no sólo por infringir la Constitución y la Ley sino que también lo es por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Artículo 6 Constitución Política)

Al tenor de lo dispuesto en el artículo segundo de la Constitución son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y deberes consagrados en la Constitución, de ahí que el artículo 209 consagre que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, señalando además que la administración pública en todos sus ordenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley.

La entrada en vigencia de la Ley 734 de 2002 otorga una marcada relevancia al llamado control disciplinario interno, entendiendo por tal aquel que se lleva a cabo por dependencias que hacen parte de la institución estatal, a diferencia del control

externo del cual se encarga la Procuraduría General de la Nación, y ello es así porque estamos ante una redefinición del Derecho Disciplinario que, lejos de ser considerado una disciplina dependiente del Derecho Penal o Administrativo reclama fundadamente su autonomía en atención a la especialidad de sus institutos (relación especial de sujeción e ilicitud sustancial entre otros).

El Derecho Disciplinario tiene un papel determinante en la lucha real y efectiva contra la corrupción administrativa en sus fases activa y proactiva, y la forma de lograr tal cometido es dando al control disciplinario interno un lugar preponderante. Así lo entendió el legislador disciplinario al establecer como deber en el numeral 32 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 el implementar el control interno disciplinario al más alto nivel jerárquico del organismo o entidad pública asegurando su autonomía e independencia y el principio de segunda instancia.

Poco mas de cinco años después de la entrada en vigencia de la Ley disciplinaria puede decirse que la Procuraduría General de la Nación a través de sus decisiones ha ganado un lugar de privilegio en la opinión pública y en la misma administración que reconoce el alcance y aporte de su misión; no obstante, el control disciplinario interno tiene aún mucho terreno por avanzar, principalmente respecto de los funcionarios sujetos de control quienes por lo general, desconocen la importancia de la labor de esta dependencia al considerarla como simplemente accesoria o como instrumento represivo del nominador.

La situación varía dependiendo de la entidad estatal y por ello este trabajo se enfoca de manera exclusiva en el derecho disciplinario de la Universidad Pública, en atención a que en la actualidad no hay claridad en cuanto al régimen disciplinario aplicable a sus servidores, existiendo una tensión entre disposiciones legales y constitucionales.



Para abordar el estudio planteado en el primer capítulo se hacen unas breves consideraciones sobre la Autonomía Universitaria teniendo en cuenta su desarrollo doctrinal, el contenido y alcance que se le ha dado a este instituto jurídico; así mismo se elabora un análisis sobre el concepto y la naturaleza del derecho disciplinario, su evolución y la manera como debe entenderse en la actualidad.

Posteriormente, en el segundo capítulo se revisa el tema central de la investigación: determinar cuál es el régimen disciplinario aplicable a los servidores de las universidades del Estado; asunto que en la actualidad encuentra diversas interpretaciones derivadas del alcance que se le pretende dar al principio de Autonomía Universitaria.

Luego de exponer detalladamente la problemática, se toma como punto de partida un pronunciamiento de la Corte Constitucional que pretendió, en teoría, dar solución a la misma, la sentencia C-829 de 2002; seguidamente, a través de un ejercicio interpretativo se presentan algunas consideraciones jurídicas que llevan a concluir que en asuntos disciplinarios las Universidades Públicas no tienen la autonomía que pretendió proteger en su decisión la Corte y que por el contrario es la Ley disciplinaria (Ley 734 de 2002) el régimen que debe aplicarse.

En el tercer capítulo se elabora un análisis de línea jurisprudencial en el que se revisan los pronunciamientos de la Corte Constitucional que tienen relación con el tema objeto de investigación, siguiendo la metodología del profesor Diego Eduardo López Medina propuesta en su texto el Derecho de los Jueces, se logra apreciar que las posiciones de nuestro máximo Tribunal Constitucional no han sido uniformes, todo lo contrario, se a pasó de aceptar que la Autonomía Universitaria permite que los entes educativos se den su propia reglamentación a negar esta posibilidad por completo, para terminar buscando posiciones intermedias en procura de preservar el principio de la Autonomía Universitaria

(sentencia C-829 de 2002) decisiones que, antes de solucionar la problemática y sentar las bases de una adecuada distinción, termina por dar primacía a la ley sobre la potestad disciplinaria de las Universidades.

No sobra resaltar que el campo que se aborda en esta investigación es casi inexplorado, de ahí el valor del aporte, en la doctrina nacional sólo se encuentra el trabajo del profesor de la Universidad de Nariño, Libardo Orlando Riascos titulado El Derecho Administrativo Sancionador Disciplinario en la Docencia Universitaria, de reciente publicación (2008), obra en la que se plantea que teniendo en cuenta el desarrollo de la autonomía universitaria (preconstitucional y constitucional) lo expuesto en la sentencia C-829 de 2002 y la expedición de los Códigos Disciplinarios (Ley 200 de 1995 y Ley 734 de 2002) se puede concluir que los docentes de las Universidades Publicas en materia disciplinaria se rigen por lo establecido en los reglamentos expedidos por las entidades educativas para tal fin.

La postura asumida por el profesor Riascos Gómez, y las conclusiones de esta investigación sin duda enriquecerán el debate y dejarán sentadas las bases interpretativas para que el lector se forme su propia opinión.

## 1. GENERALIDADES

### 1.1 BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Sin duda alguna, cuando se pretende abordar el tema de la Autonomía Universitaria se hace necesario llegar a consensos sobre puntos específicos, habida cuenta de la multiplicidad de interpretaciones y alcances que este concepto tiene en la doctrina mundial.

La Autonomía Universitaria suele identificarse con determinadas prerrogativas o potestades que tienen las Universidades respecto del Estado, por ello se ha dicho que “Del origen de la universidad podemos extraer como sus notas esenciales su carácter corporativo, la autonomía, la científicidad y la universalidad”<sup>1</sup>.

El desarrollo histórico de las instituciones de educación superior ha permitido elaborar una clasificación con dos grandes modelos: el primero de ellos llamado modelo prestador, continental o “Napoleónico” que entiende la Universidad como un servicio público cuya titularidad asume el Estado, y el segundo, denominado modelo promotor o anglosajón en el que la Universidad esta vinculada a organizaciones y grupos sociales antes que al aparato estatal.

Los profesores de la Universidad de Piura (Perú) Antonio Abruña, Víctor Sebastian Baca y Álvaro Zegarra en su trabajo “Algunas Ideas para el estudio de la Autonomía Universitaria en el ordenamiento Peruano” desarrollan las características de los modelos mencionados<sup>2</sup> señalando que en el modelo prestador la autonomía busca separar, o impedir que la administración permee

---

<sup>1</sup>CATAÑO CATAÑO, Jaime Alberto. Aproximación al Concepto de Autonomía Universitaria. Pontifica Universidad Javeriana. 1999. Pagina 40. Trabajo de grado para optar al titulo de abogado.

<sup>2</sup>ABRUÑA, Antonio, BACA, Víctor Sebastián, ZEGARRA, M Álvaro. Algunas Ideas para el estudio de la Autonomía Universitaria en el Ordenamiento Peruano. Revista de Derecho No.9 año 2000. p. 9 a 57

su finalidad, debiendo el Estado reconocer a las Universidades un amplio margen de libertad para la dirección, configuración de su organización, y desenvolvimiento de su actividad, pues se considera que la Universidad presta un servicio público de interés Estatal. Por su parte, el modelo anglosajón parte de entender que las Universidades del Estado no desarrollan función pública, razón por la cual, gozan de mayor libertad en cuanto a las reglas de creación y funcionamiento.

En el trabajo investigativo se plantea que en Latinoamérica se ha forjado el modelo llamado “autogestionario”, una transformación del modelo prestador (continental) que busca llegar a las concesiones del promotor (anglosajón) encontrando como eje central que la universidad puede darse sus propios órganos de gobierno, garantizando así la no injerencia del poder público.

*Es característico de este modelo superponer a la estructura de una universidad estatal de estilo continental una aspiración de autonomía importada del modelo anglosajón, pero entendida casi exclusivamente como “autogestión” esto es, la asunción del gobierno de la entidad por sus propios sectores internos, sean estos los empleados docentes o no docentes, o sus “usuarios” (alumnos) con exclusión tanto del poder público como del resto de la sociedad.<sup>3</sup>*

Vale decir que la adopción de este nuevo modelo en donde se intenta tomar algo de cada variante (prestador-promotor) presenta varios problemas prácticos, pues en esencia cada uno de ellos entiende la autonomía universitaria, e inclusive el derecho a la educación, de manera completamente diferente en relación con el Estado.

El fundamento de la autonomía universitaria en el modelo prestador- continental radica en la especialidad del servicio público que brinda la institución educativa: la enseñanza y la investigación, en este, la autonomía debe ser lo suficientemente amplia como para permitirle alcanzar sus objetivos misionales, comúnmente se entiende que los profesores universitarios en este modelo son servidores

---

<sup>3</sup>Ibid. p. 6

públicos, pero constituyen una categoría especial de estos dada la función que desarrollan, lo que les permite estar excluidos de ciertas normas del derecho aplicable a la generalidad de servidores; esta noción se fundamenta en la especial condición de profesores universitarios como funcionarios.

Por su parte, las universidades Anglosajonas (modelo promotor) gozan de total autonomía frente al poder público. Aquí la participación del Estado queda limitada al apoyo en las actividades de investigación, y la libertad que tienen los entes educativos puede entenderse como una “libertad de empresa”

En su escrito los profesores de la Universidad de Piura concluyen que:

*La autonomía universitaria dentro del modelo prestador (Continental) se entiende como un ámbito mínimo de libertad reconocido a ciertas entidades públicas, principalmente frente al resto del aparato público (el Estado), dentro del cual se inscriben. La autonomía universitaria del aparato promotor (anglosajón) en cambio, consiste en un amplio ámbito de libertad propio de entidades independientes y distintas, tanto del poder público como de otros sujetos individuales y colectivos, cuyo límite vendrá dado por el ordenamiento jurídico y la necesaria coordinación con los derechos de otros en orden a la consecución del bien común.<sup>4</sup>*

Otra arista que puede abordarse es la de identificar si la Autonomía Universitaria es una garantía institucional o un Derecho Fundamental, cuestión esta de amplio debate en el campo jurídico.

En la obra que se ha venido citando se comenta:

*Desde el punto de vista material las figuras son muy diferentes. Ambas son propias de la naturaleza del sujeto del cual se predicán, por lo que exigen necesariamente un contenido mínimo que debe ser respetado. Sin embargo, la protección que se deriva de una y otra es muy distinta. La garantía institucional protege el núcleo esencial de un sujeto, no permitiendo que el legislador ordinario disponga libremente de él, pues si no se respeta, el sujeto desaparece. El derecho fundamental protege también la esencia del sujeto, pero el sujeto no desaparece si aquel es desconocido. El titular del derecho*

---

<sup>4</sup>Ibid. p. 10.

*es anterior al Estado, que solo puede reconocer sus derechos fundamentales, no otorgarlos. Por el contrario, la garantía institucional defiende a un sujeto que existe en el marco del estado de las inmisiones del legislador ordinario, pero no de su supresión, por ejemplo, mediante una reforma constitucional.*<sup>5</sup>

Puede decirse que en el modelo promotor- anglosajón la Autonomía Universitaria se entiende más fácilmente como un derecho fundamental, pero ello implica atribuir derechos fundamentales a instituciones, debate que tampoco es pacífico en la doctrina.

Si el asunto es discutible cuando se trata del modelo promotor-anglosajón, lo es mucho más en el prestador-continental en donde las Universidades hacen parte de la estructura del Estado, bien como establecimientos públicos o como entidades autónomas con limitada injerencia del poder central.

Es importante resaltar aquí la experiencia del Tribunal Constitucional Español que en su jurisprudencia ha entendido la Autonomía Universitaria como un derecho fundamental, derecho que en su desarrollo siempre debe ajustarse a lo señalado en la Ley. (Sentencia No. 55/1989).

Los argumentos planteados por el Tribunal Constitucional tomados para afirmar lo anterior radican en la ubicación sistemática del precepto (artículo 27.10 de la Constitución Española) en la sección I del capítulo II del título I que trata de los derechos fundamentales y libertades públicas; el sentido gramatical del artículo, pues cuando la norma señala que se *reconoce* la Autonomía Universitaria en los términos que la ley establezca, esta indicando la presencia de un derecho fundamental, ya que estos son reconocidos y no otorgados por la ley y, finalmente, en los antecedentes constituyentes del debate parlamentario, en donde se evidencia la voluntad de proteger a las universidades de las directrices de los gobiernos de turno.

---

<sup>5</sup>Ibid. p. 12.

El profesor Benito de Castro en su escrito, Autonomía Universitaria y Control de Legalidad de los Estatutos<sup>6</sup> hace un comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Español No. 55 del 23 de febrero de 1989 que resolvió un litigio surgido entre la Universidad Santiago de Compostela y la Junta de Galicia, con ocasión del control de legalidad hecho por la junta a unos estatutos de la universidad; a juicio del autor, los argumentos esgrimidos por el Tribunal Constitucional Español (resaltados en el párrafo anterior) adolecen en momentos de cierta incoherencia lógica.

Para el profesor de Castro, en la fijación del concepto, el Tribunal optó por la opción más simple y cómoda; estarse a lo establecido en un pronunciamiento anterior, la sentencia No. 26/1987 misma con un subsuelo teórico que ha estado sometido a constante debate, tanto antes de su proferimiento como después de este, pues mientras varios autores afirman que la Autonomía Universitaria esta configurada como un derecho fundamental (J.R. Codina Vallerdu, j. Leguina Villa. L. Ortega Álvarez) otros siguen negando la posibilidad teórico sistemática de entenderla y explicarla de ese modo (J.M. Allegre Villa).

Lo complejo de la discusión se evidencia en los propios pronunciamientos del Tribunal Constitucional; así, en la sentencia No.55/1989 el Magistrado F. Rubio Llorente en salvamento de voto<sup>7</sup> sobre la argumentación planteada por el organismo colegiado preciso.

*Se pretende demostrar que, la autonomía universitaria no es una garantía institucional, sino un derecho fundamental. Como es obvio, las Instituciones Jurídicas no cambian necesariamente de naturaleza en función de cual sea su protección procesal y una garantía institucional no deja de serlo por el hecho de estar protegida por el recurso de amparo. (...) la idea que subyace de esta errada elaboración teórica es, aparentemente, es la de que el núcleo esencial o reducto indisponible para el legislador es más rígido o resistente*

---

<sup>6</sup>DE CASTRO, Benito. Autonomía Universitaria y Control de Legalidad de los estatutos. Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de derechos humanos No. 55. España: Universidad de Rioja, 2006. p. 835 a 860.

<sup>7</sup>También salvaron su voto los Magistrados L. Díez-Picazo, Ponce de León y E. Díaz Eimil, este último adhirió al salvamento del magistrado Rubio Llorente.

*en los derechos fundamentales que en las garantías institucionales, idea que no es desde luego, ni evidente, ni de general aceptación, pues las garantías institucionales, como las del instituto no son, en la doctrina que establece estas distinciones, sino variedades de los derechos fundamentales como lo son, desde otro punto de vista, los derechos de libertad o igualdad.*

Este magistrado en la sentencia 26/1987 que había dado el carácter de derecho fundamental a la Autonomía Universitaria había manifestado

*No es decisivo como criterio para llegar a una conclusión en este punto el de la “ubicación de la norma” como la propia sentencia reconoce, no es discutible, por ejemplo que el artículo 27.8 no contiene ningún derecho fundamental y que tampoco es un derecho fundamental la norma contenida en el artículo 27.9 por citar solo los pasajes más próximos. Así mismo, cabe afirmar que dentro del capítulo de los derechos fundamentales y las libertades públicas pueden encontrarse reglas que no encajan en la idea de derecho fundamental y otras donde la remisión a la ley posee unos contornos distintos del deber de respeto del contenido esencial*

(...)

*Tampoco me parece decisivo criterio a favor de la tesis del derecho fundamental la opinión que algunos de los intervinientes en el proceso constituyente pudieran tener, pues no refleja, de modo indiscutido, una sola supuesta voluntad del constituyente. Ha de tenerse en cuenta, además, a mi juicio, que las reglas de interpretación de la Constitución, como todas las reglas de interpretación en general, deben objetivarse lo más posible e independizarse de la voluntad de los partícipes en el mencionado proceso de elaboración del texto Constitucional.*

Ahora, resulta evidente que el Tribunal ha entendido que la Autonomía Universitaria aun como derecho fundamental, no es un derecho absoluto pues tiene como limite la ley, de ahí que surja la pregunta sobre cual es el verdadero alcance que tienen las universidades a la hora de expedir sus propios estatutos.

Respecto de lo anterior manifiesta el profesor Benito de Castro que.

*no parece posible alimentar duda alguna sobre la conclusión de que la aplicación de la ley reguladora de la autonomía universitaria arrastra consigo la necesidad de tomar también en consideración otras disposiciones legales diferentes; en ningún caso podrá la ley elaborada por los respectivos legisladores rebasar o desconocer la autonomía universitaria introduciendo limitaciones o sometimientos que la conviertan en mera proclamación teórica*



*sino que ha de respetar su contenido esencial como derecho fundamental, y por otra parte una vez delimitado el ámbito de su autonomía, la Universidad posee en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la Ley, lo cual no significa que no existan limitaciones derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales.*<sup>8</sup>

Según el Tribunal Constitucional el control de legalidad de las comunidades sobre los estatutos proferidos por las Universidades es simplemente un control negativo que debe limitarse a comprobar si los estatutos contravienen o no, de manera clara e incontrovertible, alguna disposición de la normatividad legal existente, el control no puede ser positivo porque los estatutos de las universidades no tienen el carácter de reglamentos ejecutivos sino de reglamentos autónomos, por ello, para ser legales no necesitan seguir estrictamente y de forma positiva el espíritu y finalidad de la ley sino que basta no oponerse a los preceptos de la misma.

Comentando el caso español se hace oportuno hacer referencia a La Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, en esta normativa, puede decirse, se estableció un nuevo marco jurídico para la Universidad Española encargada del servicio público de educación superior; esta Ley, en su título V, relativo al profesorado, establece las bases de un nuevo régimen jurídico para el mismo, haciendo hincapié en la necesidad de garantizar la prestación de un servicio público acorde con los intereses generales de toda la comunidad.

El artículo 44.1 de la Ley de Reforma Universitaria dispone que el profesorado universitario se regirá por dicha Ley y sus disposiciones de desarrollo, subsidiariamente por la legislación de funcionarios que les sea de aplicación y, en su caso, por las disposiciones de desarrollo de ésta que elaboren las Comunidades Autónomas y por los Estatutos de su Universidad.

Es relevante en este sentido destacar lo dispuesto en la Ley 30/1984, relativa a las Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su artículo 1.2 establece que “en aplicación de esta Ley *podrán dictarse normas específicas para adecuarla*

---

<sup>8</sup>DE CASTRO, Op. Cit. p.852.

a las peculiaridades del personal docente e investigador”, así como lo señalado en la Ley 53/1984, que otorga un tratamiento diferenciado a la función docente universitaria.

Se aprecia en la legislación española una tendencia a permitir la existencia de un régimen funcional propio y separado para la función docente universitaria, pero siempre respetando los lineamientos generales de la función pública, esto partiendo de la premisa según la cual, el ejercicio de la docencia Universitaria reviste características especiales que ameritan un tratamiento diferente.

Sobre la discusión de entender si en el modelo de la Universidad latinoamericana la Autonomía Universitaria se puede entender como un derecho fundamental los profesores de la Universidad de Piura manifiestan

*a diferencia de las instituciones privadas creemos que las personas jurídico – públicas no pueden ser titulares de derechos fundamentales, son creadas por el ordenamiento jurídico del Estado, dentro del cual encuentran su marco de referencia obligado, aunque no se identifiquen con el. Sus competencias y atribuciones, si se quiere sus derechos, les son otorgadas por las normas que los regulan, como mecanismos para la eficaz consecución de sus objetivos. No son anteriores a la norma, son atribuidos por esta. Pero esto no implica negar que las instituciones públicas tengan una naturaleza propia sin la cual dejarían de ser lo que son; cuando no se reconoce un derecho fundamental, el sujeto se ve afectado pero no pierde su esencia. En cambio, cuando no se reconoce una atribución que le es propia a una institución pública, ésta es otra cosa. Este es el sentido de la garantía institucional, la cual impide que a determinada institución se le prive de ciertas atribuciones, sin las cuales no sería reconocible en determinado tiempo y lugar.<sup>9</sup>*

Según lo expuesto en el modelo prestador-continental y aún en el llamado autogestionario, la Autonomía Universitaria es una garantía institucional más que un derecho fundamental, es importante destacar que el contenido de la autonomía en estos modelos se caracteriza principalmente por lo siguiente:

---

<sup>9</sup>ABRUÑA, Op. Cit. p. 24.

- La existencia misma de las Universidades, esto es, la organización de este servicio público sobre el modelo institucional de las universidades.
- La necesidad de que las universidades estén dotadas de órganos representativos de la comunidad universitaria, encargados de gestionar sus propios intereses.
- La atribución de las Universidades a cada una y a todas en su conjunto, de las potestades suficientes para cumplir su función como por ejemplo.

\*Potestad normativa.

\*Potestad organizativa

\*Potestad de elección de su personal

**\*Potestad disciplinaria sobre dicho personal y el alumnado.**

\*Potestad de gasto o financiera.

Estas potestades deben regularse mediante ley con la definición de las facultades que las comprende.

Si bien el tema de la Autonomía Universitaria bastaría para la elaboración de un estudio completo, para los fines de este trabajo basta con dejar sentado que la evolución de la universidad misma ha llevado a identificar ciertos matices en los alcances de la autonomía, teniendo en cuenta la relación que tiene el ente educativo con el Estado; así, en Latinoamérica las Universidades se ubican en el modelo prestador pues el servicio de educación es entendido como un servicio público que debe ser garantizado por el Estado, y se evidencia una constante lucha de la universidad por mantenerse ajena y protegida de los intereses de los gobiernos de turno; esa lucha se ha visto reflejada en normas Constitucionales y en pronunciamientos de los Tribunales que entienden que la universidad sin autonomía pierde su razón de ser.

Debe resaltarse que en el modelo prestador la doctrina entiende que una de las manifestaciones de esa autonomía es la potestad disciplinaria sobre el personal

de la universidad y que los profesores que laboran en ellas, si bien son servidores públicos, constituyen una categoría especial de estos dada la función que desarrollan lo que les permite estar excluidos de ciertas normas del derecho aplicable a la generalidad de servidores.

## **1.2 CONCEPTO Y NATURALEZA DEL DERECHO DISCIPLINARIO**

El Derecho Disciplinario puede entenderse como el conjunto de normas, reglas, preceptos y principios que orientan y dirigen el recto y probo ejercicio de la función pública, concepto éste último entendido por la Corte Constitucional como:

el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines. Se dirige a la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad, en sus diferentes órdenes y, por consiguiente, se exige de ella que se desarrolle con arreglo a unos principios mínimos que garanticen la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad, que permitan asegurar su correcto y eficiente funcionamiento y generar la legitimidad y buena imagen de sus actuaciones ante la comunidad. (Sentencia C-631/96).

El Profesor Esiquio Manuel Sánchez Herrera<sup>10</sup> define el Derecho Disciplinario como la potestad sancionadora de la administración orientada a la propia protección de su organización y funcionamiento, cuyo papel se centra en encauzar la conducta de los servidores públicos para el logro de los fines estatales.

El objetivo del Derecho Disciplinario no es otro que salvaguardar la obediencia, rectitud, y eficiencia de los servidores públicos que se manifiesta en la potestad que tienen los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios.

---

<sup>10</sup>SANCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. Dogmática practicable del Derecho Disciplinario. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2005. p. 18.

Se muestra relevante para los objetivos de este trabajo mostrar la evolución que ha tenido el derecho disciplinario en nuestro país<sup>11</sup>, ello en atención a que dependiendo de la naturaleza con la que se entienda esta rama del derecho tendremos consecuencias prácticas diversas.

Las posturas que se encuentran en la doctrina Nacional y extranjera son las siguientes:

**1.2.1 Aquella que entiende el Derecho Disciplinario como parte del Derecho Administrativo.** Este tipo de posturas antes que analizar la naturaleza de la decisión disciplinaria se preocupan más por la estructura de la responsabilidad y la sanción. Los autores (Gabriel Rojas Arbeláez, Efraín Gómez Cardona, Juan Alberto Polo Figuera) consideran que la potestad disciplinaria aplicable a los servidores deriva de las nociones de jerarquía, subordinación y deber de obediencia y respecto de los principios que informan el proceso disciplinario resaltan que no son aquellos que caracterizan el *ius puniendi*, de allí que no se encuentre mayor desarrollo de categorías dogmáticas pues el interés que se protege es el del propio servicio público.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en un primer momento distingue entre el Derecho Penal y el Disciplinario, pero dicha posición empieza a variar al encontrar similitud y aplicación de algunos principios que informan tal materia (legalidad, culpabilidad, non bis in ídem) llegando incluso a hablar de un Derecho Penal Disciplinario.

Después de la expedición de los Decretos 250 de 1970 (Derecho Disciplinario de los Funcionarios Judiciales) y 196 de 1971 (Derecho Disciplinario de los Abogados) son los pronunciamientos del Consejo de Estado y el Consejo

---

<sup>11</sup>Una completa referencia del tema se encuentra en el capítulo I del texto Dogmática del Derecho Disciplinario cuarta edición. del profesor Carlos Arturo Gómez Pavajeau. U externado de Colombia, 2007.

Superior de la Judicatura los que marcan las directrices interpretativas, pero no presentan mayores desarrollos a los ya establecidos por la Corte Suprema de Justicia, así las cosas, el entender al Derecho Disciplinario como parte del derecho sancionador administrativo obliga a separar este de las categorías desarrolladas por el Derecho Penal.

La sección cuarta del Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo en sentencia del 21 de abril de 1986 con ponencia del magistrado Enrique Low Murtra señaló

*El tema de las infracciones y sanciones administrativas contienen una complejidad inusitada, algunos tratadistas, influenciados por la fuerza argumentativa de los tratadistas del derecho penal, han querido desarrollar un criterio de unicidad en el derecho sancionatorio, aplicando al derecho administrativo reglas propias del derecho penal. (...) a pesar de la complejidad del tema sí ha sido objeto de clara definición de esta corporación el principio de que tanto en el ámbito del derecho penal como en el ámbito del derecho administrativo las infracciones y sanciones deben estar en el marco de la legalidad.*

Posteriormente en sentencia del 26 de junio de 1987 este Tribunal con ponencia del magistrado Jaime Abella Zárate expuso.

*La sala considera que no es aplicable en este ámbito del derecho administrativo sancionatorio el artículo 5 del Código penal que dispone: culpabilidad. Para que una conducta típica y antijurídica sea punible debe realizarse con culpabilidad. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.*

*Este artículo, al mismo tiempo que sienta el principio de la culpabilidad para que una conducta prohibida pueda ser sancionada, proscribire toda forma de responsabilidad objetiva. Por el contexto y su propia estructura es obvio que el artículo se refiere únicamente a las “personas naturales” ya que solamente respecto a ellas puede predicarse la culpa en sus acciones, y que según el mismo estatuto reviste las distintas formas de dolo, culpa o Preterintención de donde resulta apenas natural la última parte del artículo que concluye y complementa la primera con la prohibición de toda forma de responsabilidad objetiva.*

*Mal puede pues adoptarse solamente esta parte final del artículo para elevarla a canon imperativo a todo el ámbito jurídico, cuando él está*

*enclavado en el estatuto especializado del derecho penal y con un significado apropiado a él.*

*Además, el sentido teleológico de las sanciones es diferente en el campo penal del campo administrativo: mientras en el primero se trata de castigar una falta, o corregir una conducta antisocial previamente tipificada para quien incurra en ella, en el campo administrativo se trata de lograr un objetivo político del estado.*

En la evolución Jurisprudencial el Consejo de Estado en sentencia del 13 de abril de 1988 con ponencia del magistrado Álvaro Lecompte Luna encuentra una diferencia al interior del Derecho Administrativo sancionador: el llamado Derecho Penal administrativo, como expresión de la intervención principalmente en el campo económico, producto del Estado Social y el Derecho Disciplinario Administrativo, también separa las categorías dogmáticas propias del Derecho Penal de aquellas que informan el disciplinario.

*Como se ha visto el derecho penal administrativo nació como consecuencia del intervencionismo del Estado y se dirige a los particulares que, en desarrollo de sus actividades, burlen o quebranten esa fuerza intervencionista del estado contemporáneo. En cambio, el derecho disciplinario, que también es administrativo, mucho más antiguo en el tiempo pese a que, obviamente, haya evolucionado al compás de los mismos avances de la ciencia administrativa de la cosa pública, comprende normas jurídicas que tienen como causa el vínculo que une al estado con sus funcionarios y empleados, determinando sus derechos y deberes igual que sus faltas, señalando cuándo, cómo, por cual autoridad y bajo qué requisitos son sancionables.*

*(...) el derecho disciplinario administrativo no se ciñe a los moldes tradicionales que informan el derecho penal en general o común porque su mira va dirigida a la moralidad y la eficiencia del buen servicio público, entendido como una institución. Su base o fundamento es de tipo técnico, administrativo y político. Es más de inspiración social y estructural que individual, y de allí que no puedan ser elementos suyos los atinentes a la tipicidad, la imputabilidad, la culpabilidad con el rigor con que son analizados como si se tratase de una cuestión penal.*

El gran obstáculo que presenta esta postura es sin duda alguna el tratamiento dado a la culpabilidad, la eficacia administrativa puede terminar fundamentando una responsabilidad objetiva inadmisibles en un estado de derecho, por ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado terminó dándole cabida a esta categoría

que en su esencia es de raigambre penal, sentado la existencia de las posturas mixtas en donde se hallan marcadas influencias de la dogmática jurídico penal.

**1.2.2 Aquella que entiende que el Derecho Disciplinario es de naturaleza penal.** Esta postura admite la utilización en el Derecho Disciplinario de la estructura de la responsabilidad y sanción propia del derecho penal, así, el injusto penal y el disciplinario no difieren cualitativamente.

En este abordaje es la jurisprudencia de la sala penal de la Corte Suprema de Justicia la que marca los lineamientos de la postura, en sentencia de marzo 4 de 1991 con ponencia del magistrado Juan Manuel Torres Fresneda señaló.

*Se acepta en principio la diferente naturaleza de las infracciones penales y disciplinarias, pero al mismo tiempo obliga a reconocer su inmensa similitud, pues ambas deben estar precedidas de requisitos de legalidad, y consecuentemente del de tipicidad; en las dos igualmente debe estar demostrada la antijuridicidad, esto es, la vulneración del bien jurídico protegido que es la administración pública afectada por la ineficiencia de la administración de justicia y, por último ambas deben ser conductas culpables.*

Y en posterior pronunciamiento manifestó:

*El derecho punitivo es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies a saber: el derecho penal delictivo (reato) el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, y el derecho de punición por indignidad política (impeachment) y por lo tanto son comunes y aplicables siempre a todas esas modalidades específicas del derecho punible y no solo respecto de una de ellas ni apenas de vez en cuando, las garantías señaladas en la constitución y en la legislación penal sustantiva y procesal que la desarrolle (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de marzo 7 de 1995 M.P. Manuel Gaona Cruz)*

El apoyo también se marca en la Jurisprudencia Constitucional que entiende que el principio de culpabilidad es aplicable a todo el derecho sancionatorio, incluyendo por su puesto, al Derecho Disciplinario.



*Toda infracción merecedora de reproche punitivo tiene, como bien lo recuerda la Corte, una misma naturaleza, como idénticas son las consecuencias, no obstante que provengan de una autoridad administrativa o jurisdiccional, o a las formales diferencias entre los trámites rituales. Por consiguiente, los principios que rigen el derecho punitivo de los delitos, incluyendo el de culpabilidad, deben, necesariamente, hacerse extensivos a las restantes disciplinas sancionatorias en las que no ha existido un desarrollo doctrinal adecuado sobre esta materia que solo el derecho penal involucre intereses esenciales del individuo es un postulado ampliamente rebatido insuficiente hoy día para justificar las diferencias en el tratamiento de las diferentes clases de sanciones.(Corte Constitucional Sentencia T-581 de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón).*

Debe resaltarse que los últimos pronunciamientos constitucionales abogan por la necesidad de establecer diferencias entre el Derecho Penal y el Disciplinario postulando la independencia de esta última respecto de las demás ramas del Derecho.

**1.2.3 Derecho Disciplinario autónomo e independiente.** Sin duda alguna como lo expone el profesor Pavajeau<sup>12</sup> el Derecho Disciplinario ha llegado a un punto de no retorno, pues se reconocen en éste las categorías dogmáticas de la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad pero con un contenido distinto a aquel propio de la dogmática penal.

El Consejo de Estado con posterioridad a la Constitución de 1991, siguiendo algunas directrices marcadas por la Corte Constitucional, acepta que en el Derecho Disciplinario tienen cabida las categorías dogmáticas señaladas y, del mismo modo, admite que estas tienen un contenido y sentido diferente al que tienen en el Derecho Penal.

*La falta disciplinaria debe estar previamente definida en sus elementos objetivos o fácticos y subjetivos o personales (por la Constitución, la Ley o el Reglamento) la imputación debe subsumirse al grado de culpabilidad dispuesta por el legislador, y la sanción ponderarse y graduarse como la ley lo indique, de suerte que el nivel de discrecionalidad de su titular esté limitado 8...) los dos sistemas jurídicos –penal y disciplinario- obedecen a reglas*

---

<sup>12</sup>Ibid. p. 121.

*propias, tienen objetivos diferentes, como diversas formas de imputación y culpabilidad, a tal punto que es legalmente factible la existencia de faltas disciplinarias no constitutivas de ilícito pena. Lo anterior es fundamento para sostener que la absolución en la investigación penal no conlleva necesariamente a la exoneración de la responsabilidad disciplinaria cuando la conducta, objetivamente sea similar, se atribuya o impute en grado diverso de culpabilidad (Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de Noviembre de 1995. M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora).*

Por citar algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional en este sentido se encuentra la sentencia C- 725 de Junio 21 de 2000 con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra en la que el Alto Tribunal señaló.

*El derecho disciplinario, entendido como un conjunto de principios y de normas conforme a las cuales se ejerce la potestad sancionadora del estado con respecto a los servidores públicos por infracción de la Constitución, de la ley o el reglamento en orden a hacer efectivos los mandatos que regulan el ejercicio de la función pública, en el derecho moderno ha venido adquiriendo, cada vez más, una trascendental importancia, al punto que se erige como un ramo específico de la legislación que, sin perder sus propias características ni tampoco su objeto singular, guarda sin embargo relación en algunos aspectos con el Derecho penal y con el Derecho Administrativo, como quiera que forma parte de un sistema jurídico.*

Posteriormente, en sentencia C-252 de 2003 con ponencia del magistrado Jaime Córdoba Triviño se estableció.

*Así, 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 solo 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.*

Fundamentan la postura de independencia del derecho disciplinario las siguientes premisas.

- El operador jurídico disciplinario es un juez y hace justicia material (Sentencias C-014/94, T-901/05, C-252/03).
- La Jurisdicción disciplinaria esta constitucionalmente establecida ( Sentencia C-948 de 2002)
- El derecho disciplinario es una ciencia (Sentencia T-1093/04)
- La Relación Especial de Sujeción es una categoría dogmática superior del Derecho Disciplinario (Constitución Política Arts. 16, 118 num. 2, 256 Inc. 3, 277 N° 6).

El último obstáculo que queda por superar, es sin duda alguna, el control jurisdiccional que tienen las decisiones disciplinarias tomadas por las oficinas de Control Disciplinario y la Procuraduría General de la Nación en desarrollo de sus funciones.

Respecto de la ubicación del Derecho Disciplinario el profesor Fernando Brito Ruiz en su obra estudio Sistemático de los Pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia Disciplinaria señala.

*Varios tratadistas y doctrinantes se han propuesto situar este derecho dentro de un ámbito autónomo, para lo cual argumentan que se trata de una disciplina que tiene su propio centro de aplicación (el adecuado funcionamiento del aparato estatal), recae sobre un grupo específico de personas (los funcionarios públicos o particulares que cumplen funciones públicas), las que están ligadas a la administración por una relación especial (conocida como relación de sujeción especial), así como que se rige por normas y principios propios (hay una ley disciplinaria, con sus propias normas de procedimiento, lo que constituye un código para el efecto), lo mismo que contempla un catalogo de faltas y sanciones y dispone de funcionarios que tienen asignada la tarea de ejercer dicho control disciplinario.  
(...)*

*Sea como fuere y cualquiera que sea la escuela que se acoja para hacerlo valer, lo cierto es que se trata de un sistema normativo con suficiente entidad y desarrollo como para considerarlo un sistema jurídico debidamente estructurado, que ha bebido de las fuentes y se alimenta de principios propios del derecho penal y del derecho administrativo, a través del cual el Estado procura que sus funcionarios cumpla los cometidos estatales y se preocupen*

*por lograr los fines que le han sido encomendados al aparato estatal, dentro del concepto de Estado social y de derecho que consagra la Constitución.*<sup>13</sup>

Para los propósitos de esta investigación basta con reconocer que el Derecho Disciplinario es una expresión del *ius puniendi* estatal que permite sancionar a los servidores públicos cuando su conducta se aparta de los cometidos estatales que caracterizan a la función pública.

El *ius puniendi* ha sido definido por la Corte como el poder que ostentan las autoridades, no solo penales sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal, potestad ejercida no solo por los jueces, sino por diversos funcionarios de la administración (Sentencia C-160 de 1998). De este poder sancionador hacen parte el Derecho Penal, el Derecho Disciplinario, el Derecho Contravencional, el Derecho Contravencional y el Impeachment.

---

<sup>13</sup>BRITO RUIZ, Fernando. Estudio Sistemático de los Principales Pronunciamientos de la Corte Constitucional en Materia Disciplinaria. Grupo Editorial Ibáñez. 2007. p. 29.

## 2. REGIMEN DISCIPLINARIO APLICABLE A LOS SERVIDORES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

### 2.1 PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA

No es posible señalar de manera precisa el momento histórico en que tuvo su origen el Derecho Disciplinario.<sup>14</sup> Sin embargo, no sería incorrecto afirmar que éste ha sido fruto de la evolución que ha tenido el vínculo del Estado con los ciudadanos a su servicio, denominado por la doctrina como *relación especial de sujeción*,<sup>15</sup> cuyo alcance y contenido depende de manera directa de la forma de Estado asumida.

En nuestro país la expedición de Códigos en materia disciplinaria es relativamente reciente, hace poco más de una década la normatividad sobre la materia era difusa,<sup>16</sup> pues por regla general, las entidades públicas tenían su propia reglamentación en materia disciplinaria y no se contaba con una verdadera dogmática, que, además de sistematizar coherentemente las instituciones propias de un derecho disciplinario como parte del derecho sancionador, sirviera como mecanismo jurídico para combatir la corrupción administrativa.

Las universidades públicas no fueron la excepción, máxime cuando atendiendo al principio de Autonomía Universitaria contemplado en el artículo 69 de la Constitución Política la Ley 30 de 1992 por la cual se organizó el servicio público

---

<sup>14</sup>Algunos autores lo remontan al derecho romano que permitía a sus magistrados castigar la desobediencia y la oposición a su poder.

<sup>15</sup>Un completo estudio sobre la Relación Especial de Sujeción ha sido elaborado por el profesor CARLOS ARTURO GOMEZ PAVAJEAU. La relación especial de sujeción como categoría dogmática superior del Derecho Disciplinario. Instituto de estudios del ministerio público. Colección derecho disciplinario N° 5.

<sup>16</sup>Por citar algunos ejemplos tenemos la Ley 19 de 1958, los Decretos 1679 y 1732 de 1960 el Decreto extraordinario 2400 de 1968, el decreto 196 de 1971 (Ley 1123 de 2007), El Decreto 1950 del 24 de septiembre de 1973 reglamentó los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 25 de 1974.

de educación superior, en sus artículos 75 y 79 permitió a las universidades públicas a través de sus estatutos darse su propia reglamentación disciplinaria.

Ley 30 de 1992.

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

a) *Régimen de vinculación, promoción, categorías, retiro y demás situaciones administrativas.*

b) *Derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos.*

c) *Establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño del profesor universitario.*

d) *Régimen disciplinario.*

**Artículo 79:** *El estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo.*

El primer intento por unificar y dar solución a los problemas que surgían con la multiplicidad de regímenes disciplinarios lo constituyó la Ley 200 de 1995, normativa que en su artículo 177 señaló que ésta se aplicaría por la Procuraduría General de la Nación, Personeros, administración central y descentralizada territorialmente y por servicios y por todos los servidores públicos que tuviesen competencia disciplinaria a todos los servidores públicos (salvo los regímenes especiales de la Fuerza Pública) derogando las disposiciones generales o especiales que regularan materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, o que le fueren contrarias.

*Ley 200 de 1995. Art. 177: 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 por 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. (Los apartes subrayados fueron declarados exequibles en la sentencia C-620 de 1998 que reiteró en buena medida los argumentos expuestos en la sentencia C-310 de 1997).*

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en este artículo era posible concluir que los regímenes disciplinarios contenidos en los estatutos de las universidades fueron derogados al entrar en vigencia la Ley 200 de 1995.

No obstante lo anterior, en el contexto de los servidores de las universidades públicas y la aplicación a estos del régimen disciplinario consagrado en la ley, se presentaron varias objeciones pues la misma Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de marzo 14 de 1996, radicación No. 787 con ponencia del Dr. Luís Camilo Osorio, ante el cuestionamiento sobre la aplicación de la ley disciplinaria a los servidores de instituciones públicas de educación superior señaló:

*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, ibid) 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 Único 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.

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 Único, 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.** (Negrilla y Subraya fuera de texto)

El concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado envuelve aspectos jurídicos de gran trascendencia; partiendo del artículo 69 de la Constitución y de las disposiciones contenidas en la Ley 30 de 1992 que permite



a las universidades regirse por sus propios estatutos predica que **el régimen disciplinario de los profesores de universidades públicas es de rango constitucional** y por lo tanto, no están sujetos a la Ley 200 de 1995 sino a la reglamentación disciplinaria expedida por el organismo de educación superior, lo que significa, además, que la Ley 200 de 1995 en su artículo 177 no derogó las disposiciones contenidas de la Ley 30 de 1992 ya referidas.

Bajo esta hermenéutica la mayoría de las universidades públicas, por no decir que su totalidad, optaron por diseñar dos clases de reglamentos, uno para servidores en general y otro para profesores, los que, si bien respetaban en buena medida los parámetros de la Ley 200 de 1995 diferían en algunos aspectos importantes, especialmente en lo atinente a la aplicación de sanciones.

En el año 2002 entró en vigencia la ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, normativa que corrigió las falencias de su antecesora (Ley 200 de 1995) dando una coherencia dogmática al Derecho Disciplinario, ampliando además notablemente el catalogo de conductas con relevancia en esta materia; la Ley 734 de 2002 en su artículo 224 derogó las disposiciones que le fueran contrarias salvo las normas referidas a los aspectos disciplinarios previstos en la Ley 190 de 1995 y el Régimen Especial Disciplinario establecido para los miembros de la Fuerza Pública.

En esta ley también se puso de presente la competencia disciplinaria de las Oficinas de Control Interno Disciplinario (Artículo 2) las cuales debían ser creadas y organizadas según lo establecido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (Art. 34 num. 32).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>El día 2 de abril del año 2002 el departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Procuraduría General de la Nación profirieron la Circular Conjunta No. 001 de 2002 señalando las directrices para la creación y designación de funciones a las oficinas de Control Interno Disciplinario.

En el campo práctico las dependencias de las universidades encargadas del control disciplinario de los servidores enfrentaron una problemática al no tener claro el régimen disciplinario aplicable a saber: Aquel establecido en el reglamento de la universidad expedido para tal fin o el señalado en la ley disciplinaria.

**2.1.1 La sentencia de la Corte Constitucional C-829 del 8 de octubre de 2002.** El entender que a los servidores de las universidades públicas no les era aplicable la ley disciplinaria sino el reglamento universitario llevó a que se demandaran los artículos 75, literal d) parcial y 79 parcial, de la Ley 30 de 1992.

En la demanda se resaltó que los funcionarios docentes y administrativos que se encuentran vinculados a la Universidad Nacional, mediante una relación legal y reglamentaria, o por medio de contrato de trabajo, son servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política, razón por la cual deben responder no sólo por el fiel cumplimiento de la ley, sino por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones públicas, en virtud de lo preceptuado por el artículo 6° superior. Siendo ello así, no puede establecerse un régimen disciplinario especial, toda vez que las leyes sólo son expedidas por el Congreso de la República.

Se consideró además que las normas acusadas desconocían también el artículo 13 de la Carta teniendo en cuenta que las personas vinculadas a la Universidad Nacional son servidores públicos, sin existir razón suficiente, justificada y razonable para establecer una discriminación a favor de los mismos, pues se violaría el principio de igualdad, ya que las normas son de carácter general. Así las cosas, independientemente de que el objeto de la función pública que cumplen en la Universidad sea de naturaleza compleja, de todas maneras deben responder ante la sociedad y el Estado por el cumplimiento de la Constitución y la ley. Por lo tanto, la responsabilidad de los servidores públicos es un tema que le

interesa a la sociedad y al Estado social de derecho, y en ese orden de ideas, debe ser un asunto resuelto con las mismas normas disciplinarias aplicables a todos los demás servidores públicos.

Finalmente se manifiesta que el artículo 150, numeral 2 de la Constitución otorga al Congreso de la República la competencia para expedir códigos, en ese sentido la materia disciplinaria fue regulada primero por la Ley 200 de 1995 y ahora por la Ley 734 de 2002. En ambas codificaciones el Congreso estipuló cuáles debían ser los regímenes especiales, dentro de los cuales se encontraba el de los miembros de las Fuerzas Militares y no el personal administrativo y docente de la Universidad Nacional.

Las normas Demandadas:

Artículo 75 literal d y 79 de la ley 30 de 1992.

Art. 75 El estatuto del profesor universitario expedido por el consejo superior universitario, deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos:

d) **Régimen disciplinario**

Art. 79. El estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y **régimen disciplinario del personal administrativo**".

La Corte Constitucional en esta sentencia declaró exequibles las normas demandadas. Las razones de la decisión debido a su gran importancia se exponen en extenso así:

*4.2 Es claro para la Corte que la autonomía universitaria, consagrada constitucionalmente por primera vez en la Carta de 1991, ha de ejercerse mediante la expedición por las universidades de "sus propios estatutos", por cuanto esa autonomía es la posibilidad de autorregulación de las universidades, sin que ello signifique que puedan reclamar no sujeción a la*

*Constitución y a la ley, razón esta que explica que el artículo 69 superior señala que los estatutos serán expedidos “de acuerdo con la ley”.*

*De esta suerte, por expreso mandato de la Constitución al legislador le compete la expedición de una ley para darle desarrollo a esa autonomía que para las universidades garantiza el artículo 69 de la Carta, como efectivamente se hizo cuando se expidió la Ley 30 de 1992.*

*4.3 Ha de destacarse también por la Corte que cuando se trate de universidades estatales, el citado artículo 69 de la Constitución le ordena al legislador establecer “un régimen especial” para ellas, lo que significa atender la particularidad de las mismas en cuanto las distingue de las universidades privadas; y por ello se explica la existencia de normas específicas para las universidades del Estado en la Ley 30 de 1992.*

*4.5 En desarrollo de la autonomía universitaria, que emana de la Constitución y de acuerdo con la ley que la desarrolla, no resulta entonces extraño que por los mecanismos previstos en ésta se tenga competencia por las universidades para la expedición de estatutos que regulen la actividad de los docentes, la de los estudiantes y la del personal administrativo.*

*4.6 No obstante, por tratarse de servidores públicos habrá de precisarse hasta que punto puede llegar esa autorregulación de las universidades al expedir los estatutos mencionados de carácter interno, como quiera que el Estado puede establecer normas de carácter disciplinario, aun de carácter general y único, caso en el cual se hace indispensable delimitar el campo de aplicación de éstas para que no quede vacía de contenido la autonomía universitaria. Es decir, ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal manera que haga nugatoria esa autonomía de las universidades, ni ésta puede llegar a desconocer la sujeción a la legalidad, incluida dentro de este concepto tanto la ley que desarrolla el artículo 69 de la Carta como la que establece el Código Disciplinario Único.*

*4.7 Eso significa, entonces, que los elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas quedan reservados a la ley de carácter disciplinario. Pero, como ellas en últimas consisten en la violación de los deberes o de las prohibiciones, en el estatuto de los docentes en las universidades estatales, atendida la especificidad propia de la actividad académica y la función educativa o de investigación que por los docentes se cumple podrá cada universidad establecer deberes específicos sin que pueda afectarse, en ningún caso, ni la libertad de investigación ni la libre expresión de las ideas, ni la libertad de cátedra, por lo cual quedarán excluidas como de obligatorio cumplimiento órdenes que las menoscaben en algún grado.*

*Desde luego, asuntos como lo relativo a las formas y requisitos para el ingreso a la actividad docente, los ascensos dentro de la carrera respectiva, los estímulos a profesores en casos determinados o la no concesión de estos últimos, serán asuntos propios del estatuto docente en cada universidad. Pero escapan a éste para regirse por la ley disciplinaria faltas que impliquen la*

*violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, así como aquellas que por su extrema gravedad no puedan ser desconocidas por el régimen interno de las universidades sino regularse por las normas de carácter general disciplinario expedidas por el Estado.*

*4.8 Las normas sancionatorias que expidan las universidades mediante estatutos específicos para estudiantes, profesores o personal administrativo, necesariamente tendrán como límite las garantías constitucionales, como se ha expresado en múltiples ocasiones por la Corte. Así, por ejemplo, no podrá vulnerarse de ninguna manera el derecho de defensa cuando se impute una falta, ni desconocerse el derecho al ejercicio de la autonomía personal, ni tampoco podrán imponerse sanciones que resulten irrazonables y desproporcionadas o mayores que las señaladas por la ley, ni alterar el principio de legalidad, todo lo cual es consecuencia de la sujeción a la Constitución. La regulación de conductas y sanciones internas, no constituyen antecedentes disciplinarios frente al Código Único Disciplinario.*

*Resulta entonces, que el “régimen disciplinario” de las universidades no sustituye a la ley, queda comprendido dentro del estatuto que para profesores, estudiantes o personal administrativo se expida en ejercicio de la autonomía universitaria conforme al artículo 69 de la Carta, en armonía con el Código Disciplinario Único como ya se expresó y sin que pueda expandirse ni aquella ni éste para que el resultado sea la mutua inocuidad de sus normas. (Resalta la Sala).*

*Por ello, se tiene que las normas disciplinarias internas de cada universidad pueden ser expedidas por ellas, atendiendo su especial naturaleza, su especificidad, sus objetivos y su misión educativa, sin que esa capacidad de autorregulación que la Constitución garantiza a las universidades signifique autorización para actuar como órganos de naturaleza supraestatal, con una competencia funcional ilimitada “que desborde los postulados jurídicos sociales o políticos que dieron lugar a su creación o que propendan mantener el orden público, preservar el interés general y garantizar el bien común”, (C-220 de 1997, magistrado ponente Fabio Morón Díaz).*

*Así las cosas, la expresión “régimen disciplinario” contenida en las disposiciones acusadas de la Ley 30 de 1992 y del Decreto 1210 de 1993, no resultan inconstitucionales, sino, por el contrario acordes con la Carta Política dándole aplicación al principio de armonización de sus disposiciones, para que no pueda desconocerse el contenido normativo del artículo 69 de la Carta, ni tampoco el de los artículos 6°, 123, 124, 150-2 y 209 del mismo Estatuto Fundamental, pues lo que resulta indispensable es que puedan tener pleno desarrollo las normas que garantizan a las universidades actuar como un foro de carácter democrático, participativo y pluralista en un Estado social de derecho, sin que desborde en ningún caso los límites impuestos por la Carta, lo que no resulta incompatible con el adecuado y correcto funcionamiento de la administración pública, ni con el actuar de sus servidores conforme a la ley.*

El profesor Libardo Riascos en un completo trabajo sobre el derecho sancionador en la docencia universitaria considera que este pronunciamiento de la Corte no hace otra cosa que ratificar la autonomía universitaria en materia Disciplinaria al señalar.

*en este diáfano pronunciamiento de la Corte, sólo se escucho un altisonante salvamento de voto que negaba la potestad de las entidades universitarias autónomas de poder mediante Estatutos regular todo lo atinente a materias académicas, administrativas, investigativas y sobre todo disciplinaria, porque consideraba que la ley 200 de 1995, había derogado todos los regímenes disciplinarios especiales y sólo excluía de tal derogación al Régimen Disciplinario de las fuerzas armadas. Sin embargo, el salvamento de voto no consideró que la universidad colombiana, como persona jurídica de derecho público o privado, según el caso, es una entidad autónoma, con todo lo que ello implica y aun cuando dicha autonomía sea limitada por el ordenamiento jurídico vigente, tiene unas implicaciones, características, alcances y efectos jurídicos que las diferencia de las demás entidades del estado, aún de las “generales” dentro de las que ubica el salvamento a las universidades.<sup>18</sup>*

## **2.2 CONSIDERACIONES EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA DESCRITA**

**2.2.1 Críticas a la sentencia C-829 de 2002.** Es claro que los artículos 75 literal d y 79 de la Ley 30 de 1992 luego del análisis de la Corte se hallaron ajustados a la Constitución, por esto, las Universidades bajo su amparo tienen la potestad de expedir su propia reglamentación disciplinaria.

No obstante lo anterior, una revisión de la *ratio decidendi* de la sentencia C-829 de 2002 permite afirmar que en realidad se dejó sin resolver el problema, pues de la lectura de los fundamentos 4.7 y 4.8 se desprende que en materia disciplinaria la Ley prima sobre la Autonomía Universitaria.

El magistrado Alfredo Beltrán Sierra en el salvamento de voto hecho a la decisión de la Corte afirmó:

---

<sup>18</sup>RIASCOS GOMEZ, Librado Orlando. El Derecho Administrativo Sancionador Disciplinario en la Docencia Universitaria Colombiana. Universidad de Nariño. 2008. p. 93.

1. La Corte debió emitir un fallo inhibitorio, dado que las disposiciones demandadas, que se refieren a la inclusión de regímenes disciplinarios especiales en los estatutos de las universidades, fueron derogadas por el artículo 177 de la Ley 200 de 1995; para de la fuerza pública, la ley derogatoria estableció una excepción, en cambio, en el caso de las universidades, las normas que establecían regímenes disciplinarios especiales, en cuanto que no fueron objeto de excepción, si fueron derogadas.

2. En caso de considerarse vigentes las normas de la ley 30 de 1992 demandadas (artículos 75 literal d y 79) estas serían inconstitucionales pues de lo dispuesto en los artículos 124 y 150 numeral 23 de la Constitución se desprende la existencia de una reserva de ley en materia disciplinaria, frente a cual no es posible argumentar que al amparo de la garantía constitucional de la autonomía universitaria, pueda librarse al reglamento el establecimiento de regímenes disciplinarios especiales, asunto que no se opone a que en las distintas entidades públicas, no solo las universidades, en sus respectivos reglamentos o en las normas que definen su estructura, existan normas sobre deberes, derechos de los servidores a ellas vinculados, o sobre las competencias internas en materia disciplinaria. Pero tales normas, a las que entre otras cosas, aludían de manera expresa las normas del Código Disciplinario Único establecido mediante Ley 200 de 1995 no constituyen un régimen disciplinario, sino que son expresión, en ese caso sí, de una competencia reglamentaria que, tratándose de las universidades, se desenvuelve en un escenario de especial autonomía. Tales normas se expiden como parte de los estatutos internos de esas entidades,

3. Al tenor de la propia sentencia, las universidades no pueden definir los elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas, los cuales están reservados a la ley, sino que deben limitarse a señalar los deberes y las obligaciones específicas, propias de la actividad académica. Así, las disposiciones acusadas, a pesar de su tenor literal, no facultan a las universidades para establecer un régimen disciplinario, sino para expedir unas regulaciones para cuyo propósito las universidades habían sido de manera específica facultadas en otras disposiciones. De este modo, para declarar su exequibilidad, a las disposiciones acusadas se les hace decir menos de lo que dicen, y son constitucionales en la medida en que se lean en ese sentido restringido.

En el fundamento 4.7 se establece que los elementos estructurales de las faltas quedan reservados a la ley disciplinaria, pero que las universidades en los estatutos de los docentes, pueden crear deberes en atención a lo específico de la función. También se destaca que no pueden regularse en los reglamentos universitarios las faltas que impliquen la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, así como aquellas que por su

extrema gravedad solo puedan regularse por las normas de carácter general disciplinario expedidas por el Estado.

Aquí la Corte, creando confusión, dijo lo que la ley disciplinaria ya había establecido; según el artículo 42 de la Ley 734 de 2002 las faltas disciplinarias son gravísimas, graves y leves; las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en el artículo 48 y las graves y leves se construyen a partir del artículo 23, el cual establece como falta disciplinaria el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, así mismo, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 señala que es obligación de todo servidor público cumplir y hacer cumplir los deberes contenidos en los estatutos de la entidad, los reglamentos y manuales de funciones.

Ley 734 de 2002:

*Artículo 23: Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.*

*Artículo 34: Son deberes de todo servidor público.*

*1. cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Entonces, no solo las universidades públicas sino que todo organismo estatal puede establecer deberes específicos en sus manuales de funciones y



reglamentos, y su incumplimiento podrá ser sancionado disciplinariamente conforme a la Ley 734 de 2002 en aplicación de los artículos 23 y 34 numeral 1.

El Derecho Disciplinario se caracteriza por que las conductas constitutivas de falta disciplinaria se encuentran consagradas en tipos abiertos, La Corte Constitucional al analizar el tema ha manifestado.

*si bien el señalamiento de criterios para definir sobre el nivel de lesión que puedan llagar a soportar los bienes jurídicos protegidos por la ley disciplinaria pueda parecer amplio, el mismo no deja de ser expreso, preciso, cierto y previo ante las conductas que por comisión u omisión constituyen infracciones disciplinarias, pues es de la competencia del legislador configurar el tipo disciplinario en forma genérica, con cierto grado de indeterminación y sin recabar en precisiones exageradas de los elementos que lo estructuran, mediante el uso de parámetros generales de las conductas dignas de desaprobación, para efectos de su encuadramiento típico.*

*Con base en lo anterior, es de anotar como peculiaridad propia del derecho disciplinario la posibilidad de que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias se encuadren en la forma de tipos abiertos. A diferencia de la materia penal, en donde la descripción de los hechos punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de las faltas sancionables por la diversidad de comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del Régimen Disciplinario. (Sentencia C-427 de 1994. Magistrado Ponente. Dr. Fabio Morón Díaz)*

Resulta entonces que las conductas creadas por los reglamentos universitarios serán entendidas como desconocimiento de deberes vía numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y en dichos reglamentos -como señala la sentencia- no se podrán establecer asuntos relativos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, tampoco faltas gravísimas pues ellas son las que de manera taxativa se encuentran en el artículo 48 de la Ley disciplinaria y mucho menos prohibiciones pues la Corte en sentencia C-328 de 2003 dispone que estas no pueden ser creadas en reglamentos al ser ello competencia del legislador<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>Es de resaltar que en este pronunciamiento se tuvo en cuenta lo dicho por la corte en la sentencia C- 829 de 2002, respecto de la potestad disciplinaria de las universidades pero en su decisión se excluye la posibilidad de que en estas se establezcan prohibiciones en los reglamentos.

Ahora bien, el fundamento 4.8 permite a las universidades la expedición de normas sancionatorias dirigidas a estudiantes, profesores y personal administrativo pero hace la salvedad de que su regulación y sanción **no constituyen antecedente disciplinario conforme al código disciplinario único**, lo que significa ni mas ni menos, que si bien se les otorga una potestad reglamentaria en materia disciplinaria esta no tiene la misma naturaleza ni alcance, lo que parece un verdadero contrasentido.

Varios aspectos se desprenden de este punto.

1. Entender que hay libertad plena de configuración de la conducta y de la sanción disciplinaria en los reglamentos (respetando el núcleo del debido proceso) pero estos no constituyen antecedente conforme a la ley disciplinaria.

Pero, si la infracción de un deber establecido en el reglamento constituye falta disciplinaria según lo dispuesto en los artículos 23 y 34 numeral 1 de la ley 734 de 2002, como entender que a la vez no lo sea; el planteamiento solamente es posible si se acepta que los servidores de la universidad pública no son sujetos disciplinables conforme a la ley 734 de 2002, algo que la decisión no dice pues se preocupa por dejar en claro que *“el “régimen disciplinario” de las universidades no sustituye a la ley, queda comprendido dentro del estatuto que para profesores, estudiantes o personal administrativo se expida en ejercicio de la autonomía universitaria conforme al artículo 69 de la Carta, en armonía con el Código Disciplinario Único como y sin que pueda expandirse ni aquella ni éste para que el resultado sea la mutua inocuidad de sus normas”*.

2. Entender que la Corte se refiere a los estatutos disciplinarios dirigidos a estudiantes, en donde claramente la universidad tiene plena libertad y autonomía en el establecimiento de las faltas y sanciones y donde la declaratoria de responsabilidad, obviamente no constituye antecedente disciplinario según la ley.

Sin embargo, quedan dudas respecto de lo afirmado para profesores y personal administrativo, en nuestro entender, cuando la Corte permite la consagración en reglamentos de sanciones de tipo disciplinario sin que constituya antecedente según el Código Disciplinario Único, es porque hace relación a docentes y personal administrativo que *no tiene la calidad de servidor público*, solo así se entiende el fundamento, los docentes cátedra por ejemplo, no son sujetos disciplinables según la Ley 734 de 2002 pero la universidad puede crear un reglamento disciplinario dirigido a ellos y aplicar sanciones como ocurre con sus estudiantes.

Luego de la sentencia C-829 de 2002 el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda en decisión de fecha septiembre 9 de 2004, en el proceso radicado 3893-02 con ponencia del consejero Tarsicio Cáceres Toro volvió sobre el asunto, criticando la falta de precisión en lo señalado por la Corte Constitucional en su sentencia C-829 de 2002, sentando de forma mas clara una posición respecto al debate como se muestra a continuación.

*Una forma de comisión de una falta disciplinaria tiene relación con el **INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES**; Pues bien, no solo las UNIVERSIDADES OFICIALES –dada su autonomía- por medio de sus autoridades legítimamente constituidas pueden y deben **DETERMINAR LOS DEBERES ESPECÍFICOS DE LOS EMPLEOS Y EMPLEADOS que en ellas existan**; así, por ejemplo, en los DEPARTAMENTOS, DISTRITOS, MUNICIPIOS Y SUS DESCENTRALIZADAS, sus autoridades competentes conforme al ordenamiento jurídico pueden señalar las funciones (deberes) de sus distintos empleos, en ejercicio también de la autonomía que tienen.*

*Además, en la misma **Constitución, las leyes y otros reglamentos administrativos** pueden señalarse **funciones (deberes)** de ciertos empleos, **a las cuales se agregan las que en otros estatutos habilitados se determinen**, tal como se señaló en el numeral 28 del art. 40 de la Ley 200 /95 y numeral 1º del art. 34 de la Ley 734 del 2002, estatutos disciplinarios. Y en este campo, también es necesario tener en cuenta los **MANUALES GENERALES Y ESPECÍFICOS DE FUNCIONES de los empleos**. Todo lo anterior por cuanto es imposible que solo el LEGISLADOR pueda determinar las funciones y deberes de todos los empleos estatales del orden nacional y territorial con sus descentralizadas.*

*En tratándose de **INHABILIDADES** para el ejercicio o desempeño de empleos ha sido uniforme la Jurisdicción en señalar que ellas solo pueden ser consagradas en la CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES, por lo que escapan a su determinación por autoridades administrativas.*

*De esta manera, es claro que cada UNIVERSIDAD OFICIAL puede expedir normas internas que tienen relevancia en MATERIA DISCIPLINARIA en los campos señalados (deberes de sus servidores públicos)*

*Así las cosas, para esta Corporación el RÉGIMEN LEGAL DISCIPLINARIO (código disciplinario único) se complementa e integra con NORMAS UNIVERSITARIAS en los campos compatibles ya analizados, sin que éstas puedan invadir el campo legislativo en los aspectos fundamentales de este régimen de responsabilidad de los servidores públicos; no es posible entender que en aras de la “autonomía universitaria” se confiera a estos centros oficiales una facultad legislativa en esta materia que choque con la expedida por el Legislador en ejercicio de sus atribuciones conferidas en la Constitución.*

*En relación con la **CLASIFICACIÓN DE FALTAS DISCIPLINARIAS** (leves, graves y gravísimas) y la determinación de **CLASES DE SANCIONES DISCIPLINARIAS** (amonestación escrita, multa, suspensión, destitución, etc.), así como el **PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO** (forma de hacer efectiva la responsabilidad). Se precisa que las faltas y sus sanciones por ser parte del régimen “sustantivo” pertinente y lo procedimental por así estar claramente señalado en el art. 124 de la C. P. es de competencia restrictiva del LEGISLADOR; además, se debe garantizar el principio de legalidad al tenor del art. 29 de la Carta.*

*No pueden, entonces, autoridades diferentes, invocando la autonomía que se les haya conferido en la Constitución y la ley, regular estos aspectos porque la Carta sin excepción alguna dejó al Legislador la facultad de reglar el RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU PROCEDIMIENTO; por lo tanto, si lo hacen, con su conducta se apartan de claros mandatos constitucionales en esa materia.*

*Y se advierte que el **PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO** aplicable a los servidores públicos, incluidos en éstos los servidores públicos universitarios, conforme al art. 124 de la Constitución Política, sólo puede ser el consagrado por el Legislador. Queda claro, también, que dentro de los servidores públicos se hallan los “trabajadores oficiales” por lo cual no es viable que frente a ellos las autoridades puedan expedir o convenir procedimientos de responsabilidad disciplinaria por haber sido facultado exclusivamente el Legislador para regular esa materia.*

*Ahora, no es posible aceptar que las UNIVERSIDADES OFICIALES, debido a que tienen autonomía universitaria, tengan capacidad para dictar el RÉGIMEN PROCESAL DISCIPLINARIO porque así no resalta del mandato del art. 124 ya mencionado, que no consagró excepciones. Sí así no fuera, se entronizaría el CAOS PROCEDIMENTAL DISCIPLINARIO, por cuanto cada Universidad oficial a su*

*libre entendimiento y albedrío regularía esta materia y de esta manera, el esfuerzo para la unificación normativa y expedición del famoso CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO solo quedaría el recuerdo con la dispersión señalada, a la vez que TODAS LAS DEMÁS ENTIDADES PÚBLICAS CON AUTONOMÍA –en ejercicio del principio de igualdad- también reclamarían el derecho de expedir su propio código disciplinario. Y una consecuencia nefasta sería el muy difícil ejercicio del CONTROL DE LEGALIDAD de los actos administrativos disciplinarios de los servidores públicos (de relación legal y reglamentaria) por la innumerable normatividad que se expidiera en esas condiciones y que tendría que ser confrontada para resolver los procesos pertinentes.*

*La unidad normativa legal disciplinaria en materia de faltas, clasificaciones, sanciones y procedimiento para todos los servidores públicos (código disciplinario único), salvo lo que la misma ley autorice conforme a la Constitución, permite un control constitucional fácil y expedito para garantizar los derechos fundamentales de los destinatarios y la sujeción a la Carta Fundamental; la proliferación de “regímenes disciplinarios universitarios” expedidos por cada universidad oficial, por personal no habituado a estos menesteres, podría llevar a que en ellos se consagraran normas no ajustadas al ordenamiento jurídico en materia de derechos fundamentales sustantivos y procedimentales, a la vez que generaría innumerables demandas en acción de “nulidad simple” para ejercer su control de legalidad y también, la proposición de “excepciones” para buscar la inaplicación de normas al resolver casos concretos en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Queda claro que el CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO, junto a las normas “especiales” legales y administrativas relacionadas con los servidores públicos universitarios (en materia de deberes ya analizadas.) conforma un todo para el juzgamiento de las conductas de ellos cuando se les imputan faltas disciplinarias.*

Es evidente que para el Consejo de Estado la Autonomía Universitaria en materia disciplinaria sencillamente esta limitada a la conformación de deberes en la expedición de sus estatutos y reglamentos, lo demás pertenece al ámbito de la ley disciplinaria, siendo además obligatorio su acatamiento.

### **2.2.2 Derogatoria de los artículos 75 literal d) y 79 de la ley 30 de 1992.**

Resulta relevante elaborar algunas precisiones conceptuales sobre las clases de derogatoria, por lo que resultan de gran utilidad las directrices sentadas por la Corte Constitucional en su sentencia C-159 de 2004.

*En nuestro sistema el sustantivo derogación, es el único que define a todas las formas enunciadas de modificación o supresión de una ley. Así, de conformidad con los artículos 71 y 72 del Código Civil, la derogación de las leyes puede ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la ley dice expresamente que deroga la antigua. Y tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.*

*En la derogación expresa, el legislador señala en forma precisa y concreta los artículos que deroga. Es decir, no es necesaria ninguna interpretación, pues simplemente se excluye del ordenamiento uno o varios preceptos legales, desde el momento en que así lo señale el legislador.*

*Contrario a lo anterior, la derogación tácita supone un cambio de legislación, una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía. Hecho que hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial.*

*La Ley 153 de 1887 en su artículo 3º establece otra forma de derogación y es la **derogación orgánica**. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de marzo 28 de 1984, señaló que:*

*La derogación orgánica, que para no pocos autores no pasa de ser una faz de la derogatoria tácita, sólo se da en verdad cuando la nueva ley “regule íntegramente la materia” que la anterior normación positiva regulaba. **Empero, determinar si una materia está o no enteramente regulada por la ley posterior, depende de la intención revelada por el legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia, aunque en realidad no haya incompatibilidad alguna entre éstas y las de la ley anterior.***

*Sea de ello lo que fuere, lo evidente es que hay que suponer que **la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que por tanto responde mejor al ideal de justicia, ideal y necesidad éstos que tornan urgente la aplicación de la nueva ley; aplicación que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva.** Es un principio universalmente reconocido que cuando un legislador emite dos voluntades diversas, la más reciente prevalece.*

Un análisis de la exposición de motivos del proyecto de ley permite concluir que en definitiva una de las principales finalidades de la nueva reglamentación

disciplinaria (Ley 200 de 1995) sería la de unificar los distintos regímenes disciplinarios.

*la proliferación y variado conjunto de normas que regulan la conducta de los servidores públicos y los procedimientos respectivos, permiten afirmar, sin temor a equivocaciones que existe un procedimiento general y numerosos especiales para distintos sectores de la administración como, entre otros muchos para los miembros de la Fuerzas Militares, la Policía Nacional, los Maestros, los Notarios, el personal de custodia y vigilancia de las cárceles, los servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, los servidores de Santafé de Bogotá, D. C; los trabajadores de la Seguridad Social, los empleados del Ministerio de Hacienda, la Rama Judicial, los empleados administrativos del Congreso, etc.*

*Esta multiplicidad de regímenes disciplinarios conduce al ejercicio ineficiente e inequitativo del juzgamiento de la conducta de los servidores públicos, anarquiza la función del mandato constitucional a cargo de todas las entidades oficiales, por todas estas razones, es incuestionable que el Estado Colombiano debe tener un Código o Estatuto Unificado para la realización del control disciplinario tanto interno como externo a fin de que la función constitucional se cumpla de manera eficaz y como además, se convierta en herramienta eficiente en la lucha contra la corrupción administrativa.*

En su concepto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisamente se refiere a lo señalado en el artículo 3 de la ley 153 de 1887, para aceptar que la ley disciplinaria se aplica a docentes de los establecimientos públicos de educación superior del orden nacional, departamental, distrital o municipal pues la Ley 200 de 1995 entró de manera específica a regular asuntos disciplinarios, pero a su vez hace una excepción a ello al no incluir a los docentes de las universidades públicas, bajo el entendido de que para ellos la Constitución permite a las universidades expedir y regirse conforme a su propia reglamentación disciplinaria.

Entonces, se hace referencia a la llamada *derogación orgánica* pero en la práctica, se aplica una tática (al exceptuar una categoría de docentes en la aplicación normativa) siendo clara la intención del legislador de unificar, en un solo cuerpo normativo la reglamentación disciplinaria, aunque el verdadero

trasfondo de la distinción radica en el supuesto rango constitucional otorgado a la reglamentación disciplinaria universitaria.

Para finalizar, es del caso resaltar que el señor Procurador General de la Nación en el concepto emitido con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad proferida contra los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992 señaló:

*La Ley 30 de 1992 fue expedida el 28 de diciembre de ese año, señalando en sus artículos 75 y 79 lo referente al régimen disciplinario, tanto del profesor universitario como del personal administrativo. De igual forma, el artículo 26 del Decreto 1210 de 1993, concedió la facultad al Consejo Superior Universitario para expedir el régimen disciplinario del personal administrativo de la Universidad Nacional. Esas normas trataron lo relacionado con el régimen disciplinario, de conformidad con el tratamiento normativo dado en esa época al derecho disciplinario, que permitía la coexistencia de múltiples regímenes pero al expedirse la Ley 200 de 1995, su artículo 177 derogó expresamente todas las disposiciones generales y especiales existentes en todos los órdenes y niveles del Estado, entonces el mencionado artículo derogó expresamente las normas legales que contemplaban los regímenes disciplinarios especiales para las universidades estatales contemplados en la Ley 30 de 1992 y en el Decreto 1210 de 1993.*

**2.2.3 Rango constitucional del derecho disciplinario de los servidores de universidades públicas.** Este postulado se encuentra sugerido en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ya citado, al hacer una clara referencia a la exclusión de los profesores universitarios de la aplicación del régimen disciplinario contemplado en la Ley 200 de 1995, sin embargo, no hay claridad respecto de los demás servidores que hacen parte de los centros de educación superior pues se legitima la exclusión de los docentes partiendo del artículo 69 constitucional y la referencia específica que hace la ley 30 de 1992 en el literal d) del artículo 75 pero se pasa por alto que en el artículo 79 de esa misma ley, se establece que el estatuto general de la universidad debe contener, entre otros asuntos, el régimen disciplinario del personal administrativo.

Así las cosas, el argumento que sirve para excluir a los docentes también aplicaría al personal administrativo de las universidades, toda vez que el artículo



69 constitucional no hace referencia específica de los docentes sino que permite a las universidades regirse por sus propios estatutos.

Surge para el debate una cuestión de gran trascendencia: *¿es acertado afirmar que el régimen disciplinario de los servidores de universidades públicas es de rango constitucional por aplicación del principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la carta política?*

Pues bien, la lectura de las sentencias de la Corte Constitucional que abordan el tema de la autonomía universitaria permite concluir que las universidades públicas por disposición constitucional tienen un **régimen especial** (C-195 de 1994, C-220 de 1997, C-746 de 1999) que debe garantizar que la formación académica superior se lleve a cabo libre de las posibles interferencias de los poderes públicos en todos sus ámbitos (académico, administrativo y financiero).

Como anotamos al inicio de este capítulo, para el año de 1992 en Colombia no existía una ley disciplinaria como tal, siendo muy común encontrar reglamentaciones y procedimientos especiales, es por ello que teniendo en cuenta lo señalado en la Ley 30 de 1992 el régimen disciplinario aplicable a los profesores y demás servidores era el establecido por cada universidad, en el estatuto del profesor para los primeros y en el estatuto general para los segundos.

Eran regímenes disciplinarios *especiales*, adjetivo utilizado en razón a que la reglamentación estaba dirigida a un sector específico de “servidores de universidad pública”, pero con la entrada en vigencia de la Ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Único) cambiaron sustancialmente las cosas.

Precisamente en las Sentencias C-244 de 1996 y C-310 de 1997, esta última con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, respecto de los regímenes especiales Disciplinarios se dijo:

*En relación con la unificación de estatutos y su obligatoriedad para todos los servidores públicos excepto los regidos por normas especiales, como son los miembros de la Fuerza Pública, afirmó la Corte que "si el legislador pretendía por medio del CDU (Código Disciplinario Único) unificar el derecho disciplinario, **es perfectamente razonable que sus artículos se apliquen a todos los servidores públicos y deroguen los regímenes especiales**, como es obvio, con las excepciones establecidas en la Constitución. Tal es el caso de aquellos altos dignatarios que tienen fuero disciplinario autónomo, pues sólo pueden ser investigados por la Cámara de Representantes (CP art. 178) o de los miembros de la Fuerza Pública, pues en este caso la propia Carta establece que ellos están sujetos a un régimen disciplinario especial (CP arts. 217 y 218), debido a las particularidades de la función que ejercen.....".*

*En efecto : la facultad del legislador para establecer regímenes especiales de carácter disciplinario aplicables a los miembros de la Fuerza Pública (fuerzas militares y policía nacional), proviene de la misma Constitución, concretamente de los artículos 217 y 218 en cuyos apartes pertinentes se lee:*

*"La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio." (Art. 217 inciso 2o.) Y en el inciso 1o. del artículo 218 (Negrilla fuera de texto)*

Efectivamente, los artículos 217 y 218 de la Constitución de manera específica señalan que la ley debe establecer un *régimen disciplinario* propio para las Fuerzas Militares y Policía Nacional, mientras que el pluricitado artículo 69 señala que la ley establecerá un *régimen especial* para las universidades del Estado.

Constitución Política de Colombia.

**Artículo 217:** *la Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el ejército, la armada y la fuerza aérea.*

*Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.*

***La ley determinará el sistema de reemplazos en las fuerzas militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que le es propio.*** (Subraya y negrilla fuera de texto)

**Artículo 218.** *La Ley organizará el cuerpo de policía.*

*La policía nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.*

***La ley determinará su régimen*** de carrera, prestacional y **disciplinario** (Subraya y negrilla fuera de texto)

**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 los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Subraya y negrilla fuera de texto)*

En la sentencia T-492 de 1992 la Corte Constitucional estableció:

***la autonomía universitaria encuentra su fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencia del poder público, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo. El concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general, que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones, son excepcionales y deben estar previstas en la ley. Dentro de la autonomía debe existir para toda institución de educación superior la posibilidad de estipular con carácter obligatorio para quienes hacen parte de la comunidad universitaria (directivos docentes y estudiantes) un régimen interno que normalmente adopta el nombre de reglamento, en el cual deben estar previstas las disposiciones que dentro del respectivo establecimiento serán aplicables a las distintas situaciones que surjan por causa o con ocasión de su actividad, tanto en el campo administrativo como disciplinario (Negrilla y subraya fuera de texto)***

La alusión en el texto constitucional a la creación de un *régimen especial* para las universidades tiene un carácter genérico, para el caso de las Fuerzas Militares y

de Policía, en cambio, el texto es mucho más específico al permitir la creación de un *régimen disciplinario* propio.

No puede confundirse entonces el régimen especial autorizado por la Constitución para las universidades públicas con los regímenes disciplinarios especiales, como tampoco puede decirse que lo segundo queda comprendido en lo primero, pues como se ha dicho, antes de la entrada en vigencia de las leyes disciplinarias (Ley 200 de 1995 y ley 734 de 2002) había multiplicidad de estatutos disciplinarios de conformidad con lo señalado por cada institución (por eso eran especiales) pero fueron derogados expresamente por las leyes expedidas sobre la materia en los años 1995 y 2002, salvo las excepciones constitucionales, en donde no se encuentra el régimen disciplinario de los servidores de universidades, pues el hecho de que el artículo 69 de la Constitución hable de la creación de un régimen especial para las Universidades Públicas no dio rango constitucional al régimen disciplinario de sus servidores.

Para reforzar esta posición encontramos que el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 establece que 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, señala además la norma que entre sus características encontramos que cuentan con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera patrimonio independiente y la facultad de elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con la función que le corresponde.

La Ley 647 de 2001 modificó el inciso 3 del artículo 57 de la Ley 30 de 1992 disponiendo que:

***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, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley. (Negrilla y subraya fuera de texto)

Se aprecia de esta forma que el régimen especial esta orientado, como se ha mencionado, a garantizar la autonomía desde su objetivo principal, sin que allí se haga mención a la adopción de un régimen disciplinario propio.

De otro lado, cabe preguntarnos si las funciones desempeñadas por los servidores de las universidades públicas tienen una naturaleza tan especial que hacen exigible una regulación diferente a la establecida para los demás servidores.

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional.

*¿Pero qué significa tener un régimen especial de carácter disciplinario? Simplemente que existe un conjunto de normas singulares o particulares en las que se consagran las faltas, las sanciones, los funcionarios competentes para imponerlas y el procedimiento o trámite que debe seguir el proceso respectivo, incluyendo términos, recursos, etc., aplicables a un determinado grupo de personas, en este caso a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, **que se distinguen de las que rigen para los demás servidores del Estado, debido a la específica función o actividad que les corresponde cumplir.** Dicho régimen por ser especial prevalece sobre el general u ordinario, en este caso, sobre el C.D.U. Sentencia C-310 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz. (Negrilla fuera de texto)*

Para responder a este interrogante debemos remitirnos al análisis de la categoría dogmática superior del derecho disciplinario: *la relación especial de sujeción* entendida como la especial posición jurídica que tiene un servidor público frente al Estado, del cual surgen obligaciones y deberes reforzados de exigencias en el resorte de la conducta oficial, en búsqueda de su configuración y encauzamiento en el ámbito de una ética de lo público, que prefiguran de una manera *sui generi* la estructura de la responsabilidad disciplinaria en el marco del respeto de los

derechos fundamentales.<sup>20</sup>

El profesor Pavajeau enseña que la Corte Constitucional en sentencia C-244 de 1996 estableció que la acción disciplinaria se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública y se origina en el cumplimiento de un deber o una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades. etc. Y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento moralidad y prestigio del organismo público respectivo; del análisis del texto citado, afirma el doctrinante que *“la relación especial de sujeción no solo sirve para legitimar la existencia, funciones y fines del derecho disciplinario, sino también para marcar los parámetros y derroteros sobre los cuales deben construirse las prohibiciones y mandatos disciplinarios.”*<sup>21</sup>

Encontramos que las funciones propias del cargo y los contenidos misionales de la entidad pública inciden de manera importante en la configuración de la relación especial de sujeción, por ello ha dicho la doctrina que en este ámbito pueden presentarse grados de exigencia mayor o menor, intensificadas o moderadas que entran a justificar la existencia de regimenes especiales de carácter disciplinario.

*Como ejemplo de relaciones especiales de sujeción intensificadas tenemos al derecho disciplinario militar pues los estándares de exigencia en su interior son mayores que los de el código disciplinario único, este tipo de relación especial de sujeción tiene la particularidad de que no solo resultan aplicables los deberes espacialísimos inherentes a ella sino también los estandarizados para los demás servidores.*

*Por el contrario, en la llamada “relación especial de sujeción moderada” las exigencias son menores.*<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. MOLANO LÓPEZ, Mario Roberto. La relación especial de sujeción. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 185.

<sup>21</sup>Ibid. p. 159.

<sup>22</sup> Ibid. p. 27.

La Ley disciplinaria lucha por la moralidad administrativa, hace frente a la corrupción y lucha por el respeto de los Derechos Humanos. En el contexto propio del que hacer universitario encontramos unos servidores docentes, encargados de la formación profesional del alumnado y de adelantar tareas de investigación y extensión, y así mismo, se encuentran funcionarios encargados de la dirección, administración de bienes y recursos quienes deben velar por el buen funcionamiento de la institución; es un organismo autónomo, cuya misión esta dirigida a la prestación del servicio de educación superior en pro de la comunidad y el bienestar general.

Una revisión de las funciones de los servidores (administrativos y trabajadores oficiales) pertenecientes a las universidades en manera alguna reflejan la necesidad de contar con una regulación disciplinaria especial; basta con la establecida para los funcionarios del Estado en general. Para los docentes, en cambio, encontramos unos deberes específicos en atención a su función que ameritaría hacer distinciones, no obstante, al estar consagrados en un reglamento esos deberes entran a formar parte de la ley disciplinaria al ser obligación de todo funcionario cumplir con los deberes señalados en los reglamentos y manuales de funciones (Artículos 23 y 34 num. 1 Ley 734 de 2002).

Siguiendo con la línea de pensamiento aquí planteada, esto es, que la autonomía universitaria no otorgó la facultad a estos entes educativos de regirse disciplinariamente conforme a sus propios estatutos, puede decirse que la relación de sujeción es entonces la estandarizada o común para todos los servidores que encuentra su desarrollo en el Código Disciplinario Único.

### **2.3 SITUACIÓN EN ALGUNAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

Se hace oportuno en este punto describir brevemente la situación que en materia disciplinaria se presenta en algunas Universidades públicas de nuestro país.

## **UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

El Acuerdo Superior N° 083 de julio 22 de 1996 Estatuto Profesoral de la Universidad de Antioquia en su título V, del Régimen Disciplinario, consagra los principios en la materia y desarrolla unas sanciones y procedimiento que difieren de lo establecidos en la Ley 734 de 2002.

El Acuerdo Superior N° 55 de octubre 28 de 1993 es el Estatuto Personal Administrativo, el cual Mediante Acuerdo Superior N° 262 del 7 de octubre de 2003 sufrió modificaciones en punto de competencias para adelantar la investigación disciplinaria

## **UNIVERSIDAD DEL CAUCA**

Mediante Acuerdo N° 069 de diciembre 3 de 2002 la Universidad optó por adoptar la Ley 734 de 2002 como régimen único disciplinario de los servidores públicos de la universidad, en esta decisión además se creó el grupo de control interno disciplinario y se otorgaron funciones en dicha materia.

## **UNIVERSIDAD NACIONAL**

El Acuerdo Superior N° 016 de 2005 “Estatuto del personal académico de la Universidad nacional de Colombia” en su capítulo VIII del Régimen Disciplinario artículo 30 del régimen aplicable expresa:

*Artículo 30: del régimen aplicable: la materia disciplinaria regulada de conformidad con este acuerdo y las normas que lo desarrollen, se aplicará a todo el personal académico de la Universidad, el que se encuentre vinculado y el que con posterioridad se vincule, en carrera profesoral Universitaria de la Universidad o no. Con excepción de los profesores visitantes.*



*Parágrafo 1. Las disposiciones disciplinarias que adopte la Universidad nacional de Colombia seguirán las orientaciones y condiciones señaladas en la sentencia C-829 de 2002 de la Corte Constitucional, las disposiciones de la Ley 734 de 2002 en lo pertinente, y lo establecido en este Acuerdo.*

El proyecto de Acuerdo para adoptar el régimen disciplinario (versión octubre 7 de 2005) desarrolla en buena medida los contenidos de la Ley 734 de 2002.

#### **UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**

En el Acuerdo Superior No. 053 de 2001 se adoptó el Reglamento Único Disciplinario aplicable a todos los servidores de la Universidad, normativa que se ajusta a las disposiciones de la Ley 200 de 1995. La Oficina de Control Interno Disciplinario de la UIS en desarrollo de las investigaciones aplica las disposiciones de la Ley 734 de 2002.

#### **UNIVERSIDAD DEL VALLE**

En la resolución N° 042 (junio 3 de 2003) del Consejo Superior por el cual se dictan disposiciones sobre la aplicación de la Ley 734 de 2002 establece que continuaran aplicándose a los docentes de la Universidad las disposiciones que contemplan faltas disciplinarias en el estatuto docente y demás normas que expida la universidad en razón de su autonomía sin perjuicio de la sujeción a la legalidad y el procedimiento previsto en la Ley 734 de 2002, lo mismo ocurre con los empleados públicos no docentes y trabajadores oficiales.

En el Acuerdo Superior N° 029 de diciembre 22 de 2003 se modifican los capítulos XI y XII del estatuto del profesor de la Universidad del valle para armonizarlos con la Ley 734 de 2002 tal como lo dispone la Corte Constitucional en su sentencia C-829 de 2002.

El desarrollo del Acuerdo no hace otra cosa que transcribir disposiciones de la Ley 734 de 2002 en materias de prescripción de la acción, falta disciplinaria, causales de exclusión de la responsabilidad con continua referencia a las disposiciones de esta ley.

Posteriormente en el Acuerdo Superior N° 005 de Julio 9 de 2004 modificó el estatuto del personal administrativo para armonizarlo con la ley 734 de 2002 tal y como lo dispuso la Corte Constitucional en su decisión.

Respecto de esta situación la Federación Nacional de Profesores Universitarios (FENALPROU) en su página Web continuamente ha venido sugiriendo que las Universidades Públicas deben, en defensa de la Autonomía Universitaria, reconocida constitucionalmente, reclamar su independencia en materia disciplinaria, de manera tal que sea a través de sus reglamentos que se rija la conducta de sus docentes.

*A partir de la expedición de la Ley 200 de 1995 y posteriormente de la Ley 734 de 2002 se inició en las universidades el debate sobre si sus Estatutos internos podían seguir consagrando disposiciones sobre régimen disciplinario o si debía aplicarse a sus servidores la norma de carácter general que en cada caso se ha definido como el código único disciplinario. La Corte Constitucional ha planteado que este se expidió en un esfuerzo por garantizar el principio de igualdad en cuanto a la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos vinculados a diversas entidades u órganos del Estado, exigiendo un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones.*

*No se trató de un debate jurídico más, esa inseguridad jurídica generó no pocas declaraciones de nulidad de procesos disciplinarios adelantados en las universidades, invocando como causal la violación al debido proceso. Cuando la universidad aplicaba la norma interna se invocaba por el afectado la general y cuando aplicaba la norma general se invocaba la interna.*

*Una vez vigente el código único disciplinario contenido en la ley 200 muchas universidades optaron por la vía del menor esfuerzo y cancelaron o aplazaron el debate, adoptando la ley 200 como su régimen disciplinario interno; y lo propio hicieron una vez en vigencia la ley 734. Otras universidades mantuvieron lo establecido en sus estatutos internos o procedieron a expedir un nuevo régimen disciplinario más completo que el anterior en un esfuerzo claro de ejercer la autonomía universitaria.*

*Desde la Asociación sindical de Profesores Universitarios ASPU y la Federación Nacional de profesores Universitarios somos del criterio que es urgente y necesario que todas las universidades expidan su propio régimen disciplinario como una afirmación de la autonomía universitaria, en defensa de la libertad de pensamiento, de expresión, de cátedra y de investigación que pueden resultar vulnerados de aplicarse a los profesores universitarios el código único disciplinario y porque existen conductas que no aparecen en la norma general que deben ser tipificadas como faltas disciplinarias en cabeza de los profesores, por la dignificación de la carrera docente.*

*Ampliamente se ha referido la Corte Constitucional a la relación entre la ley general y la ley de régimen especial de nuestras universidades públicas, y ha explicado la razón por la cual la ley general no se aplica de manera directa en los entes universitarios autónomos: **Si el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, estaríamos en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía...** (Sentencia C-299 de 1994) (Gloria Cecilia Arboleda, Profesora UNICAUCA).<sup>23</sup>*

Se aprecia como la aplicación del régimen disciplinario en las universidades públicas es un asunto que no tiene un tratamiento homogéneo en las instituciones de educación superior, ello como consecuencia de la falta de claridad en el pronunciamiento de la Corte Constitucional (sentencia C-829 de 2002).

Si bien desde varios sectores se reclama por la Autonomía Universitaria en materia disciplinaria las universidades han venido poco a poco reformando sus estatutos y acogiendo lo dispuesto en la ley sin interesante en verdad por reclamar una verdadera independencia en esta materia.

---

<sup>23</sup> En: Federación Nacional de Profesores Universitarios: [http:// fenalprou.org.co/component?option=com\\_docman/.../gid,235/](http://fenalprou.org.co/component?option=com_docman/.../gid,235/)

### **3. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN RELACIÓN CON LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN COLOMBIA**

#### **3.1 SISTEMATIZACIÓN DEL PRECEDENTE EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA 1992-2009**

El presente acápite tiene como finalidad presentar los hallazgos encontrados al interior de la jurisprudencia constitucional colombiana en relación con el problema jurídico que orientó la investigación propuesta y cuya resolución apunta en última instancia a identificar cuál es el régimen disciplinario aplicable a los servidores de las universidades públicas en Colombia, la metodología que se sigue es la desarrollada por el profesor Diego López Medina en su obra el Derecho de los Jueces.<sup>24</sup>

El tema de investigación involucra dos grandes institutos jurídicos, el principio constitucional de la Autonomía Universitaria y la potestad disciplinaria entendida como la facultad de crear y aplicar regímenes disciplinarios especiales; con esto bien se hubiesen podido crear dos líneas jurisprudenciales completamente autónomas y por lo demás copiosas que se ocuparían respectivamente de: 1) La Autonomía Universitaria (concepto, contenido, fundamento, alcances, límites, etc.) y 2) La Potestad Disciplinaria (naturaleza jurídica, concepto, características, finalidad u objetivos, etc.).

No obstante lo anterior se optó por elaborar una sola línea jurisprudencial que evidenciara los puntos de encuentro entre los institutos mencionados o que, en otras palabras, pudiese dar cuenta del funcionamiento del principio constitucional de la Autonomía Universitaria en relación con la potestad disciplinaria dentro de

---

<sup>24</sup>LOPEZ MEDINA, Diego. El Derecho de los Jueces. Bogotá: Legis, 2009.

las universidades públicas colombianas, así las cosas, se elaboró una línea jurisprudencial híbrida que incorpora sentencias relativas al alcance y límites de la autonomía universitaria, al desarrollo de los llamados regímenes disciplinarios especiales y concretamente a la potestad disciplinaria de las universidades públicas.

Con ello, además de circunscribir la indagación jurisprudencial al tema de investigación, que no es ni la autonomía universitaria ni la potestad disciplinaria *per se*, sino la fusión entre los dos institutos, se ha delimitado el caleidoscopio de providencias a examinar, como quiera que, acotar los elementos constitutivos del problema jurídico que da origen a la línea jurisprudencial, conlleva necesariamente a restringir o delimitar también el espectro de sentencias a estudiar, cuyo contenido debe hacer mención explícita al problema que pretende resolverse.

Precisado lo anterior, el problema jurídico que encabeza la línea jurisprudencial tiene la pretensión de establecer si la potestad de expedir y aplicar regímenes disciplinarios a los servidores públicos de una entidad de educación superior de carácter oficial se encuentra enmarcada dentro del principio de la autonomía universitaria. En tal sentido, el problema jurídico que orienta la línea coincide en su formulación con el problema que fundó toda la investigación.

***¿El principio constitucional de la autonomía universitaria permite que los servidores de universidades públicas se rijan por estatutos disciplinarios creados por la propia institución educativa?***

En concordancia con el problema planteado, las dos opciones de respuesta bajo las cuales se enmarca todo el sistema de precedentes se postularon así:

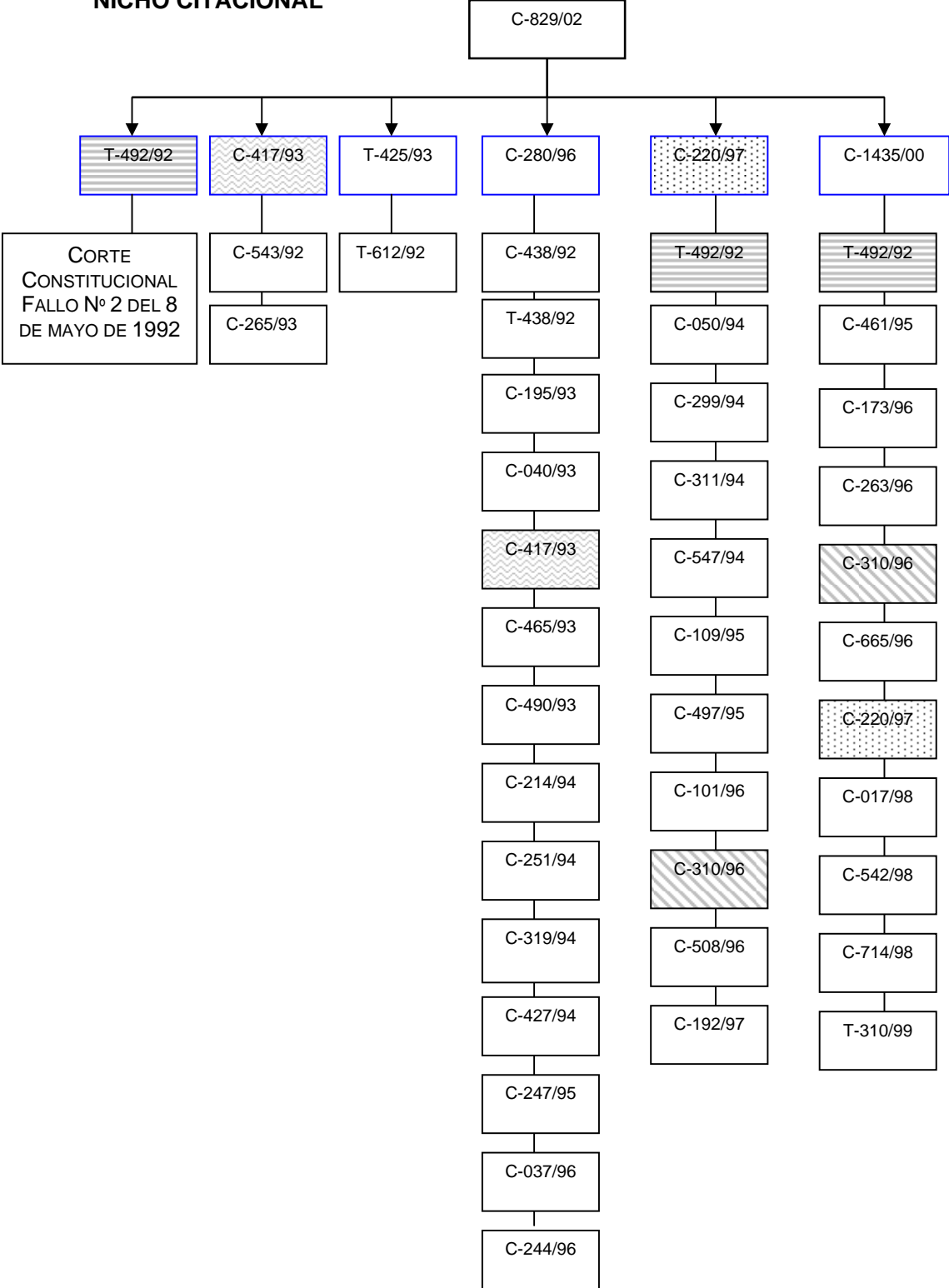
Opción A: El principio constitucional de la Autonomía Universitaria permite que las universidades públicas gocen de una potestad disciplinaria autónoma, en virtud de la cual pueden crear estatutos disciplinarios para sus servidores públicos.

Tal y como puede colegirse de la anterior respuesta, si nos preguntamos, cuál es entonces el régimen disciplinario aplicable a los servidores de las universidades públicas, forzosamente tendríamos que responder que el régimen disciplinario aplicable a los servidores de las universidades públicas no es otro que el estatuto disciplinario interno creado por la propia universidad.

Opción B: No es posible acudir al principio constitucional de la Autonomía Universitaria para expedir y aplicar al interior de las universidades públicas regímenes disciplinarios que regulen la conducta de sus servidores públicos y por tanto los servidores de las universidades públicas están cobijados por la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único.

Dicho de otro modo, el principio de la Autonomía Universitaria no permite colegir que los servidores de las universidades públicas se rijan por el estatuto disciplinario interno creado por la propia universidad. En el mismo orden de ideas, diríamos que el régimen disciplinario aplicable es necesariamente el estatuto disciplinario general de los servidores públicos, Ley 734 de 2002.

**NICHO CITACIONAL**



El nicho citacional de la línea jurisprudencial se encuentra constituido por providencias citadas en las sentencias de primera línea que atañen explícitamente al problema jurídico propuesto y se aprecian en el diagrama anterior.

La esquematización presentada evidencia -como es apenas lógico- que ha sido tomada como punto de partida o sentencia arquimédica la sentencia C-829 de 2002, con ponencia del magistrado Alberto Beltrán Sierra, pues además de ser origen del debate, por extraño que parezca, es ésta decisión constitucional del año 2002, el fallo más reciente que aborda de manera concreta el problema jurídico examinado.

Este pronunciamiento judicial fue analizado a profundidad en el capítulo anterior, y de él se derivan las sentencias de primera línea, que en mayor medida permiten inferir una respuesta al problema jurídico investigado y en tal sentido posibilitan estructurar el precedente de la jurisprudencia constitucional colombiana relacionado con la autonomía disciplinaria de las universidades públicas.

Por su parte, las sentencias que aparecen relacionadas en las líneas subsiguientes constituyen fallos que son citados por las providencias de primera línea, pero que o bien no abordan en absoluto el problema jurídico que nos atañe o bien lo tocan muy tangencialmente. En el mismo orden de ideas, las sentencias cuyas casillas tienen algún tipo de textura, vgr., líneas horizontales, puntos, líneas diagonales, hondas, etc., evidencian que son citadas por más de una providencia.

En virtud a que únicamente las sentencias de primera línea responden al problema jurídico, es a partir de éstas que se ha estructurado el balance de la jurisprudencia constitucional aplicada al tema puntual de la autonomía disciplinaria de las universidades públicas.



Miremos entonces a continuación la sistematización del precedente.

## SISTEMATIZACIÓN DEL PRECEDENTE

<b>Problema Jurídico:</b>		
¿El principio constitucional de la autonomía universitaria permite que los servidores de universidades públicas se rijan por estatutos disciplinarios creados por la propia institución educativa?		
<b>Opción de Respuesta A</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• T-492/92</li> <li>• T-425/93</li> <li>• C-310/96</li> <li>• C-220/97</li> <li>• C-1435/00</li> <li>• C-829/02</li> </ul>	<b>Opción de Respuesta B</b>
El principio constitucional de la Autonomía Universitaria sí permite que las universidades públicas gocen de una potestad disciplinaria autónoma, en virtud de la cual pueden crear estatutos disciplinarios especiales para sus servidores públicos.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• C-41793</li> <li>• C-280/96</li> <li>• C-310/97</li> </ul> No es posible acudir al principio constitucional de la Autonomía Universitaria para expedir y aplicar al interior de las universidades públicas regímenes disciplinarios especiales que regulen en materia disciplinaria a los servidores de tales instituciones educativas.

Como puede observarse, no existe un precedente jurisprudencial uniforme que permita concluir que en la Corte Constitucional ya se ha decantado la discusión frente al problema jurídico que involucra la aplicación del principio de la autonomía universitaria en materia de la potestad disciplinaria al interior de las universidades públicas. En tal sentido, se observa cómo en un principio con la sentencia T-492 de 1992 la Corte estimaba que del principio de la autonomía universitaria podía asumirse que las universidades del Estado tenían facultades

para darse su propio estatuto disciplinario interno, en tanto que el criterio de la jurisprudencia constitucional actual, representado en la sentencia C-829 de 2002, por lo demás poco precisa y clara, sostiene que es necesario conciliar dentro de las universidades públicas el ordenamiento disciplinario nacional estatuido por la ley 734 de 2002 y los estatutos disciplinarios internos de cada centro educativo.

Al respecto, resulta necesario precisar los alcances dados al principio de la autonomía universitaria en la sentencia fundadora de línea, Sentencia T-492 de 1992. En aquel entonces, el Tribunal Constitucional sostuvo que el régimen interno de las universidades debía contener disposiciones de carácter disciplinario y en tal sentido menciona.

*dentro de la autonomía universitaria debe existir para toda institución de educación superior la posibilidad de estipular, con carácter obligatorio para quienes hacen parte de la comunidad universitaria (directivos, docentes y estudiantes) un régimen interno, que normalmente adopta el nombre de reglamento, en el cual deben estar previstas las disposiciones que dentro del respectivo establecimiento serán aplicables a las distintas situaciones que surjan por causa o con ocasión de su actividad, tanto en el campo administrativo como en el disciplinario*". (subraya y negrilla fuera de texto).

Posteriormente, en la sentencia C-417 de 1993 la respuesta al problema jurídico formulado cambió diametralmente, aunque la Corte en esta oportunidad no analizó un caso que involucrara directamente la autonomía universitaria y el régimen disciplinario, sí tuvo oportunidad de referirse al régimen disciplinario como aquel que cobija a "todos" los servidores públicos siendo posible inferir validamente que en tal clasificación también se encuentran los servidores de las universidades públicas; es de resaltar además que para la época de este pronunciamiento (1993) aun no había entrado en vigencia la Ley 200 de 1995, normativa que pretendió unificar la reglamentación disciplinaria dispersa en varias instituciones públicas.

*el régimen disciplinario cubija a la totalidad de los servidores públicos, que lo son, de acuerdo con el artículo 123 de la Constitución, los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

La sentencia C-425 de 1993 estatuye que la autonomía universitaria encuentra sus límites en el principio de legalidad y en el respeto a un orden social justo; no desarrolla el pronunciamiento prohibiciones para las universidades, ni públicas ni privadas en relación con el contenido de sus reglamentaciones internas, de lo anterior podría desprenderse una autorización para que éstas se den su propio régimen disciplinario, aunque, no obstante, se aclara que tampoco es ésta una Jurisprudencia en donde la Corte Constitucional haya estudiado puntualmente el tema del régimen disciplinario al interior de las universidades.

Luego vino la sentencia C-280 de 1996 y con ella un nuevo viraje hacía la derecha de la sistematización del precedente, en esta providencia se establece que son los servidores públicos los destinatarios del régimen disciplinario, siendo de destacar que para la época de la decisión ya se encontraba en vigencia la Ley 200 de 1995. Al señalarse que la ley disciplinaria tiene por destinatarios a todos los servidores públicos se descarta la posibilidad de que existan regímenes disciplinarios al interior de instituciones como las universidades públicas con la misma pretensión.

Tras la aparición de la sentencia C-280 de 1996, surge una sentencia con la que empieza a perfilarse una mejor respuesta desde la jurisprudencia constitucional al problema de la aplicación del principio de autonomía universitaria en relación con el régimen disciplinario, Es esta la sentencia C-220 de 1997, en donde la Corte sienta el precedente según el cual en virtud del principio de la autonomía universitaria, las universidades, tanto públicas como privadas, cuentan con **autonomía jurídica**, dentro de la cual **puede** entenderse comprendida la autonomía jurídica en materia disciplinaria sin que tal libertad de configuración

como lo señala el pronunciamiento permita apartarse del ordenamiento jurídico estatal.

*El Constituyente consagró en la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen.*

*La regla general aplicable con fundamento en la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio. La universidad a la que aspira la sociedad contemporánea es aquella que esté presente siempre y en todo lugar, que supere el revaluado modelo que la identificaba con aquellos campus que materializaban "...guetos cerrados...campos de concentración del saber..." Los límites a esa libertad de acción le corresponde establecerlos al legislador a través de la ley, obviamente cuidando de que ellos no se extiendan hasta desvirtuar el principio de autonomía o impedir su ejercicio por parte de las instituciones reconocidas como tales". (subrayas fuera de texto)*

En el mismo orden de ideas puntualizó la Corte:

*Es competencia del legislador establecer los límites a la libertad de acción que en ejercicio de la autonomía universitaria se le reconoce a las universidades públicas y privadas; tales límites los debe imponer el legislador de manera expresa a través de la ley, constituyendo éstos excepciones a la regla general, sin que pueda entenderse que la regulación del quehacer de las universidades, per-se, sea una obstrucción a la autonomía.*

Finalmente, y antes de aterrizar en la providencia C-829 de 2002, aparece la sentencia C-1435 de 2000 con la cual se reitera el precedente de la C-220 de 1997 en el sentido de establecerse que las universidades dando aplicación al principio de la autonomía universitaria cuentan con la **posibilidad** de darse y

modificar sus propios estatutos teniendo siempre por contenedor el principio de legalidad.

*Como lo ha señalado la Corte, el derecho de acción de las universidades se concreta en la posibilidad de: (i) darse y modificar sus estatutos(...)" "El ejercicio de la autonomía universitaria encuentra límites y restricciones en aspectos concretos que se relacionan con: (i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, (ii) la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales."*

Llegados a este punto, sólo resta por mencionarse la sentencia arquimédica o punto de partida de la línea jurisprudencial, la sentencia C-829 de 2002. En tal sentido, teniendo en cuenta que dicha sentencia ya fue objeto de análisis, se concretan aquí las subreglas de derecho que la Corte creó en esta providencia:

1. La autonomía universitaria se ejerce en las universidades públicas mediante la expedición de sus propios estatutos, los cuales deben ajustarse a la Constitución y a la Ley.
2. El legislador creó un régimen especial para las universidades públicas en desarrollo del artículo 69 de la Constitución Política, la Ley 30 de 1992.
3. Las universidades públicas tienen potestad para expedir estatutos que regulen la actividad de docentes, estudiantes y personal administrativo.
4. La existencia de la Ley disciplinaria no excluye la de los estatutos internos de cada universidad, de tal suerte que los dos regímenes deben funcionar armónicamente con las siguientes salvedades (ratio decidendi)

- Los elementos estructurales de las faltas disciplinarias quedan reservados a la Ley 734 de 2002.

- Se mantiene la reserva legal frente a las faltas que comporten violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, así como aquellas que por su extrema gravedad deban regularse por la ley disciplinaria.

La sentencia C-829 de 2002 se ubico en la mitad del diagrama teniendo en cuenta que resolvió declarar la exequibilidad de los artículos de la Ley 30 de 1992 que permitían a las universidades expedir su propia reglamentación disciplinaria abogando por una aplicación “armónica” con la ley disciplinaria, pero si se atendiera lo expresado en su ratio decidendi la ubicación del pronunciamiento tendría que forzosamente hacerse a la derecha del esquema, no se entiende como la Corte, luego del desarrollo dado a las instituciones jurídicas tratadas no profirió un fallo de exequibilidad condicionada.

Debe resaltarse finalmente la sentencia C-328 de 2003, que no se encuentra ubicada en la diagramación al ser posterior a la sentencia C-829 de 2002, en esta decisión la Corte excluyó del ordenamiento al ser violatorio de la reserva legal el numeral 35 del artículo 35 de la ley 734 de 2002 que permitía crear prohibiciones en los reglamentos. En esta decisión la Corte cita como antecedente lo decidido en la sentencia C-829 de 2002.

*En la sentencia C-829 de 2002 la Corte decidió declarar exequibles unas expresiones contenidas en los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992 y del artículo 26 del Decreto 1210 de 1993. Dichas normas establecían que el Estatuto General, el Estatuto del Profesor y el Estatuto del Personal Administrativo de la Universidad Nacional debían contener el "régimen disciplinario" correspondiente. La Corte consideró que dichas normas no transgredían la reserva legal, atendida la especificidad propia de la actividad académica y la garantía constitucional de la autonomía universitaria.*

Lo que llama la atención es que la Corte Constitucional admitió que las normas proferidas por las universidades no desconocían la reserva legal pero en su decisión, sin hacer excepciones, saco del ordenamiento la disposición que permitía vía reglamento establecer prohibiciones.

*La norma acusada por este primer cargo dice que " a todo servidor público le está prohibido" hacer lo que el propio artículo señala en varios numerales, pero agrega, en el numeral 35, que los servidores públicos también serán responsables disciplinariamente por transgredir "las demás prohibiciones consagradas en la ley y reglamentos." Así, de manera expresa la norma acusada establece una excepción al principio de reserva de ley en la enunciación de las prohibiciones en el ámbito del derecho disciplinario y delega completamente en el reglamento la creación de prohibiciones de las cuales se deriva responsabilidad disciplinaria. Al hacer esto, el legislador violó el principio de legalidad comprendido dentro de la garantía del debido proceso.*

*Por las razones anteriores, la Corte Constitucional encuentra que, al ser contraria al principio de legalidad, la expresión "y reglamentos" contenida en el numeral 35 del artículo 35 es inconstitucional. Por lo tanto, será declarado inexecutable en la parte resolutive de la presente sentencia.*

En conclusión se puede observar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha sido ni coherente ni clara en punto de la Autonomía Universitaria y los alcances de la reglamentación disciplinaria que los entes educativos expidan para tal efecto.

Con la sentencia C-829 de 2002 se perdió una gran oportunidad para que la Corte delimitara claramente los alcances de la Autonomía Universitaria en relación con el régimen disciplinario de sus servidores pues al asumir una posición "salomónica" sugiriendo una aplicación armónica entre la ley y el reglamento, en el desarrollo de la decisión terminó por dar primacía absoluta a la ley dejando la autonomía universitaria en este aspecto relegada a un segundo plano.

#### 4. CONCLUSIONES

Debe empezar por decirse que la problemática surgida en torno al régimen disciplinario aplicable a los servidores de la Universidad Pública no fue solucionada por la sentencia C-829 de 2002.

En este pronunciamiento la Corte Constitucional pretendiendo salvaguardar el principio de la autonomía universitaria declaró exequibles las normas de la Ley de educación superior que permiten a las universidades públicas, a través de sus Consejos Superiores, darse su propia reglamentación disciplinaria.

Sin embargo, las razones que motivaron la decisión, el pronunciamiento del Consejo de Estado, la revisión de institutos jurídicos (derogatoria, rango constitucional del precepto) y la práctica misma, demuestran que en materia disciplinaria las Universidades no gozan de una verdadera autonomía y que el respeto por esa independencia en dicha materia quedó solo en el papel.

Debe decirse que la conclusión que aquí se plantea difiere de la propuesta por el profesor Libardo Orlando Riascos quien en su trabajo sobre el derecho administrativo sancionatorio disciplinario en la docencia universitaria colombiana expresa.

*Esta potestad sancionadora disciplinaria de autorregulación que la Universidad colombiana, hoy por hoy ostenta es de capital importancia, no solo para que se elimine el equivoco de algunos juristas y de algunas entidades universitarias autónomas (Públicas y Privadas) de considerar que hoy el fuero histórico preconstitucional a 1991, para expedir sus propios estatutos internos que regulan materias, entre otras, lo atinente a materias sancionatorias disciplinarias, consolidado preconstitucionalmente a 1991, se halla eliminado por la expedición de la Ley 200 de 1995 y luego por la emisión de la Ley 734 de 2002. También es importante, para determinar que la autonomía universitaria, así como todo derecho fundamental o constitucional reconocido en la constitución de 1991, no es absoluto e ilimitado, pero que*



*dentro de este marco de limitación, los límites sólo son aquellos previstos en el propio ordenamiento jurídico vigente y en las normas que forman el bloque de Constitucionalidad strictu sensu y sobre todo latu sensu en materia sancionadora disciplinaria.*<sup>25</sup>

Nuestro modelo de Universidad se ajusta más al modelo prestador-continental, la educación se entiende como un servicio público y las Universidades juegan un papel determinante en la consecución de ese objetivo, ahora, para garantizar una verdadera independencia de estos entes la Constitución garantiza su autonomía, desarrollada a través de la ley, lo que le da el carácter a esa autonomía de garantía institucional.

La doctrina al presentar las características de la autonomía entendida como garantía institucional establece como una de ellas que los docentes universitarios (no todos los servidores) por la especial función que desarrollan pueden estar exentos de la aplicación de normas disciplinarias dirigidas a los servidores en general.

Ahora, cuando se entiende la autonomía universitaria como un derecho fundamental (planteamiento de amplio debate doctrinal) la alternativa no sufre variación, pues la potestad de las Universidades de expedir sus propios estatutos, entre ellos el régimen disciplinario, hace parte de la esencia del concepto, eso sí, ajustándose siempre a lo dispuesto en la ley.

El desarrollo jurisprudencial dado al concepto muestra que las Universidades tienen capacidad para autodeterminarse, autogobernarse y autolegislarse, capacidades que encuentran límites en la Ley. En esta evolución no se ha entendido a la autonomía universitaria como un derecho fundamental, sí como un principio constitucional, lo que ajusta aun más a nuestro modelo con el llamado continental.

---

<sup>25</sup>RIASCOS, Op. Cit. p. 100.

Si para la discusión tenemos en cuenta la motivación que tuvo el Tribunal Constitucional Español para considerar a la autonomía universitaria como un derecho fundamental, vemos que en nuestro ordenamiento tal asunto parece no tener cabida.

I. Ubicación de la Institución: el artículo 69, de la Autonomía Universitaria se encuentra en el Título II, De los derechos, las garantías y los deberes, capítulo II de los derechos sociales, económicos y culturales, a diferencia de la Española en donde la institución se encuentra en el capítulo que reconoce los derechos fundamentales.

Pero como validamente critica la doctrina española, la ubicación del precepto no permite de manera categórica afirmar que nos hallamos en presencia de un Derecho Fundamental.

II. El sentido gramatical del artículo: El artículo de la Constitución Española menciona que se “**reconoce**” la Autonomía Universitaria, el nuestro establece que se “**garantiza**” en Colombia la Autonomía Universitaria, se entiende así mas como una garantía institucional y no un derecho fundamental tal y como ocurre con las Universidades del modelo continental o prestador.

III. Antecedentes del debate: Revisadas las actas de las comisiones que discutieron en la Asamblea Nacional Constituyente el tema de la autonomía universitaria<sup>26</sup> encontramos que estuvo a cargo de la comisión primera integrada por Aída Abella, Jaime arias, María Mercedes Carranza; Marcos Chalita, Raimundo Emiliani Román, Juan Carlos Esguerra, Álvaro Leyva, Rodrigo Llorente, Darío Mejía, Jaime Ortiz, Otty Patiño, Augusto Ramírez, Francisco Rojas; Horacio Serpa, José Toro; Diego Uribe y Alberto Zalamea.

---

<sup>26</sup>Un buen análisis del debate constitucional lo realiza Jaime Alberto Cataño en su Trabajo para optar por el título de abogado en la Universidad Javeriana.

Los intervinientes dejaron sentadas sus posiciones en varios aspectos:

- La necesidad de una Ley de la República que reglamentara los mecanismos democráticos en la Universidad.
- Garantizar de manera efectiva la autonomía científica y cultural.
- Permitir a las universidades darse su propio gobierno sin la injerencia del poder central.
- Dotar de autonomía a la Universidad para abrir sus programas, determinar el número de cupos, definir los perfiles de investigación y docencia.
- Permitir que las universidades se puedan dar sus propios estatutos, que se puedan dar sus propias directivas y que ello ocurra de acuerdo con los requisitos que fije la ley.

Cuando se abordó el tema de permitir a las universidades darse su propia reglamentación, la discusión siempre giró en torno a los aspectos académico y administrativo más no disciplinario, esta potestad fue plasmada en los artículos 75 literal d y 79 de la Ley 30 de 1992.

En nuestro país la regulación disciplinaria bajo un solo componente normativo empezó a darse desde 1995 con la Ley 200, por ello resulta claro que en la Ley 30 de 1992 se permitiera a las Universidades darse su propia reglamentación disciplinaria, pues ese era el común denominador en materia disciplinaria, de ahí que teniendo en cuenta la exposición de motivos de la Ley 200 de 1995 y el claro deseo del legislador de unificar las disposiciones disciplinarias se entienda que los artículos de la Ley 30 de 1992 que permitían el asunto fueron derogados.

Pero la misma sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en uno de sus pronunciamientos consideró que esta derogatoria no podía considerarse respecto del régimen disciplinario de los docentes de universidades públicas al ser este de rango Constitucional.

El primer problema que tiene esta postura radica precisamente en la diferenciación, es claro cuando se refiere a los docentes pero no mucho en torno a los demás funcionarios al servicio de la universidad pública. El segundo, como se mostró en este trabajo, está en entender que el régimen disciplinario de los docentes es de rango constitucional. La jurisprudencia ha señalado que el régimen de las universidades es especial, y que es perfectamente viable que una Ley disciplinaria derogue esos regímenes especiales con las excepciones establecidas en la Constitución.

La simple lectura de los artículos 217 y 218 de la Constitución permiten observar que se hace una referencia explícita a la potestad disciplinaria, algo que no ocurre con el artículo 69, esto sin tener en cuenta que la ley 647 de 2001 delimitó el carácter especial del régimen de las universidades en donde no se hizo mención alguna a las potestades disciplinarias.

Con la entrada en vigencia la Ley 200 de 1995 las Universidades Públicas se hallaban en un verdadero “dilema” en torno a la aplicación del régimen disciplinario de sus servidores, teniendo en cuenta el pronunciamiento de la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, optaron por distinguir entre el régimen aplicable a los docentes y demás servidores, algo que se contemplaba desde la expedición de la Ley 30 de 1992, pero la discusión aun estaba latente al considerarse que con la Ley 200 de 1995 estos regímenes habían sido derogados.

En el año 2002 entró en vigencia la Ley 734, Nuevo Código Disciplinario Único, con las mismas pretensiones que su antecesora y con unos ingredientes adicionales al considerar como deber el implementar el Control Interno Disciplinario siguiendo las recomendaciones que para el efecto señalara el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Como aún se podía entender que pese a la expedición de estas leyes disciplinarias el principio de la Autonomía Universitaria y su desarrollo contenido en la Ley 30 de 1992 era posible que los servidores de las Universidades se rigieran en esta materia, conforme a lo dispuesto en sus estatutos, se demandó la constitucionalidad de los artículos de la Ley de Educación Superior que daban esa potestad a las Universidades.

La Corte Constitucional en la sentencia C-829 de 2002 encontró que las normas demandadas se ajustaban a la Constitución, desafortunadamente, el desarrollo conceptual y la ratio decidendi de la jurisprudencia, antes que dar solución a la situación creó más confusión pues lo que en verdad hizo fue dar primacía a la ley disciplinaria sobre la potestad de reglamentación universitaria.

En el año 2004 esa supuesta autonomía universitaria en materia disciplinaria sufrió un golpe mortal, el Consejo de Estado en decisión con ponencia del magistrado Tarsicio Cáceres Toro plasmó de manera contundente que la Ley disciplinaria primaba sobre la reglamentación universitaria y que la potestad de los entes educativos en la materia se limitaba a establecer deberes en sus reglamentos y estatutos.

Esta postura conlleva problemas de tipo práctico, como las decisiones disciplinarias tienen control jurisdiccional, si la posición del Consejo de Estado es la de entender que la potestad disciplinaria de las universidades esta limitada a la configuración de deberes en sus reglamentos (como ocurre en todas las entidades públicas) es claro que tendrán éxito las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho ejercidas contra la Universidad que sancione a un servidor conforme a su reglamentación interna, si esta difiere de lo señalado en la ley disciplinaria.

Pero suponiendo que la decisión es más favorable al servidor y no se llegue a instancias de la jurisdicción, queda entonces latente una responsabilidad en materia disciplinaria y hasta penal en los servidores encargados de la investigación y fallo, al aplicar normas y procedimientos diferentes a los consagrados en la Ley. Esto sin contar con que la Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario (artículo 3 Ley 734 de 2002) lo que le permite iniciar, proseguir, o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno.

Todo lo anterior originó que la mayoría de las Universidades Públicas reformara sus estatutos acogiendo de diferente manera lo establecido en la Ley 734 de 2002: adoptar por completo la Ley 734 de 2002 como Régimen Disciplinario aplicable a sus servidores (Cauca), proferir una reglamentación propia pero ajustándose en buena medida las disposiciones del Código Disciplinario Único (Antioquia y Nacional), conservar las disposiciones disciplinarias que han hecho parte de la reglamentación desde su expedición (Valle) o acoger en la práctica y a través de las decisiones del organismo encargado, las disposiciones de la ley 734 de 2002 y aquellas del reglamento que no se opongan a esta (UIS).

Ahora, cuando se conserva una reglamentación que difiere de lo establecido en la ley disciplinaria vgr. en la creación de faltas gravísimas, sanciones, prohibiciones, se corre el riesgo de enfrentar una decisión adversa en caso de llegar el asunto a la jurisdicción contencioso administrativa, pues el pronunciamiento del Consejo de estado e incluso la misma sentencia C-829 de 2002 advierten que hay asuntos en donde lo aplicable es de forma exclusiva la ley disciplinaria.

Tampoco parece muy conveniente transcribir la ley en el reglamento, este ejercicio en verdad no salvaguarda la autonomía universitaria en la materia, ello sin contar con que los cambios que se hagan a la ley durante el tiempo de su vigencia afectaran sin duda también al reglamento.

Se logra mostrar en la investigación que en la actualidad las Universidades no tienen una verdadera autonomía en materia disciplinaria, los artículos de la Ley 30 de 1992 que otorgan esta potestad, si bien son constitucionales, y en teoría reafirman esa prerrogativa, en la práctica ello no tiene ocurrencia. La sentencia C-829 de 2002 no logra en verdad armonizar el principio con la Ley, existiendo además serias objeciones desde lo interpretativo para llegar a concluir que el artículo 69 otorgó a las universidades la potestad de darse su propia reglamentación disciplinaria.

En la sentencia C-829 de 2002 al sopesar las reglamentaciones consideró el Alto Tribunal que

*No obstante, por tratarse de servidores públicos habrá de precisarse hasta que punto puede llegar esa autorregulación de las universidades al expedir los estatutos mencionados de carácter interno, como quiera que el Estado puede establecer normas de carácter disciplinario, aun de carácter general y único, caso en el cual **se hace indispensable delimitar el campo de aplicación de éstas para que no quede vacía de contenido la autonomía universitaria. Es decir, ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal manera que haga nugatoria esa autonomía de las universidades, ni ésta puede llegar a desconocer la sujeción a la legalidad, incluida dentro de este concepto tanto la ley que desarrolla el artículo 69 de la Carta como la que establece el Código Disciplinario Único.***

(...)

*Resulta entonces, que el “régimen disciplinario” de las universidades no sustituye a la ley, queda comprendido dentro del estatuto que para profesores, estudiantes o personal administrativo se expida en ejercicio de la autonomía universitaria conforme al artículo 69 de la Carta, **en armonía** con el Código Disciplinario Único como ya se expresó y sin que pueda expandirse ni aquella ni éste para que el resultado sea la mutua inocuidad de sus normas. (Resalta la Sala).*

(...)

*Así las cosas, la expresión “régimen disciplinario” contenida en las disposiciones acusadas de la Ley 30 de 1992 y del Decreto 1210 de 1993, no resultan inconstitucionales, sino, por el contrario acordes con la Carta Política dándole aplicación al **principio de armonización de sus disposiciones**, para que no pueda desconocerse el contenido normativo del artículo 69 de la Carta, ni tampoco el de los artículos 6º, 123, 124, 150-2 y 209 del mismo*

*Estatuto Fundamental, pues lo que resulta indispensable es que puedan tener pleno desarrollo las normas que garantizan a las universidades actuar como un foro de carácter democrático, participativo y pluralista en un Estado social de derecho, sin que desborde en ningún caso los límites impuestos por la Carta, lo que no resulta incompatible con el adecuado y correcto funcionamiento de la administración pública, ni con el actuar de sus servidores conforme a la ley. (Negrilla y subraya fuera de texto)*

En realidad la “armonización” pretendida por la Corte en su decisión queda limitada a que las Universidades en sus estatutos y reglamentos establezcan deberes en cabeza de sus servidores, en lo demás deben seguirse las directrices de la Ley 734 de 2002.

#### Hacia una verdadera Autonomía Universitaria en materia Disciplinaria

Los desarrollos doctrinales mostrados en el capítulo primero, permiten elaborar validamente una distinción entre los servidores de Universidades Públicas, aquellos que cumplen funciones administrativas, los trabajadores oficiales y los docentes; la relación especial de sujeción en las dos primeras categorías es la estándar, por lo que en materia disciplinaria a estos servidores les es aplicable lo dispuesto en el Código Disciplinario Único.

Para los docentes, en atención a la especial función que cumplen se debe admitir la existencia de una relación especial de sujeción moderada; así lo enseña la doctrina nacional cuando afirma.

*Por el Contrario, en la llamada “relación especial de sujeción moderada” las exigencias son menores, tal como ocurre respecto de los particulares que ejercen funciones públicas y de algunos regímenes disciplinarios propios de ámbitos donde operan criterios técnicos o académicos para la selección del personal, inhabilidades, incompatibilidades, e.t.c como sucede con la autonomía universitaria.<sup>27</sup>*

---

<sup>27</sup>GOMEZ LOPEZ. Op. Cit. p. 27.



Lo anterior exige entender que el ámbito disciplinario de los docentes de las Universidades Públicas queda circunscrito a lo señalado en la reglamentación universitaria, misma que debe respetar el núcleo esencial del debido proceso y demás principios legales y constitucionales pero que en manera alguna esta supeditada a lo establecido en la ley disciplinaria propia de los demás servidores.

No se puede decir que esta posición fue adoptada por la corte Constitucional en su sentencia C-829 de 2002 cuando en el punto 4.8 cuando estableció.

*Las normas sancionatorias que expidan las universidades mediante estatutos específicos para estudiantes, profesores o personal administrativo, necesariamente tendrán como límite las garantías constitucionales, como se ha expresado en múltiples ocasiones por la Corte. Así, por ejemplo, no podrá vulnerarse de ninguna manera el derecho de defensa cuando se impute una falta, ni desconocerse el derecho al ejercicio de la autonomía personal, ni tampoco podrán imponerse sanciones que resulten irrazonables y desproporcionadas o mayores que las señaladas por la ley, ni alterar el principio de legalidad, todo lo cual es consecuencia de la sujeción a la Constitución. La regulación de conductas y sanciones internas, no constituyen antecedentes disciplinarios frente al Código Único Disciplinario*

Como se anotó en el capítulo II de este trabajo lo que se está haciendo es negando la verdadera potestad disciplinaria de la Universidad generándose además un problema interpretativo pues el incumplimiento de deberes establecidos en manuales y reglamentos es falta disciplinaria según lo establece la Ley 734 de 2002.

En el ejercicio de la docencia se puede apreciar que hay situaciones en donde el servidor se ve inmerso en asuntos de índole estrictamente académica como por ejemplo la tardanza en la publicación de las notas, en la recalificación de un parcial, en la entrega de un programa, o en la asistencia a reuniones propias de docentes, también pueden presentarse diferencias en algunas situaciones administrativas (permisos, licencias) asuntos que al estar consagrados en un reglamento y en ocasiones en la ley, entran, vía desconocimiento de un deber, a

ser faltas disciplinarias de competencia de las Oficinas de Control Interno Disciplinario, siendo excesivo pensar que por estas situaciones el docente resulte con un antecedente disciplinario con todas las implicaciones que ello conlleva.

En otros eventos en cambio, si se hace evidente la necesaria intervención del Estado a través del Derecho Disciplinario v.gr. casos de acoso sexual, agresión, mal manejo de recursos públicos, también cuando el docente desempeña cargo de dirección y se incumple normatividad contractual e.t.c casos en donde incluso se abordan otros ámbitos del derecho sancionador (Derecho Penal).

Se deben permitir entonces dos distinciones:

1. Entender que a los servidores públicos que se desempeñan como docentes universitarios les es aplicable, en algunos aspectos, la reglamentación disciplinaria expedida por la universidad para tal fin, que el incumplimiento de esos deberes no es de aquellos que regula la Ley 734 de 2002 y que dicha conducta efectivamente constituye un antecedente de tipo disciplinario solo que al interior de la entidad de educación superior.

2. Distinguir entre la comisión de faltas de orden académico propias de la función docente que serán reguladas y sancionadas conforme a la reglamentación universitaria y aquellas que por su naturaleza se asimilan a las cometidas por cualquier servidor público, reglamentación que se encuentra establecida en la Ley 734 de 2002.

Para que esto ocurra es necesario un cambio en la postura interpretativa de la jurisdicción, un giro en la jurisprudencia de los altos Tribunales, Corte Constitucional y Consejo de Estado en este sentido, pues en la actualidad, como quedo plasmado en esta investigación, la autonomía universitaria en materia disciplinaria se encuentra limitada completamente a lo establecido en la ley.

Así se puede dar una coexistencia de reglamentaciones pero perfectamente diferenciadas, aquella que regula asuntos académicos en donde la reglamentación universitaria tiene plena libertad de configuración tanto en el establecimiento de la falta, su sanción y procedimiento, respetando siempre el núcleo esencial del debido proceso (relación especial de sujeción moderada) y la Ley disciplinaria, que tendrá aplicación cuando la falta no sea de índole académica sino de aquellas establecidas para la generalidad de los servidores. (relación especial de sujeción estándar).

Para llegar a esto no se necesita que el derecho disciplinario de las Universidades públicas sea de rango constitucional; como se mostró, esta afirmación carece de fundamento jurídico, tampoco discutir si la autonomía universitaria es una garantía institucional o un derecho fundamental, pues la doctrina en ambas alternativas entiende que la función docente reviste de características especiales que le permite en materia disciplinaria tratar de forma diferente a la generalidad de los servidores públicos.

Como se mencionó lo que se requiere es adoptar una nueva postura interpretativa por parte de los Altos Tribunales que delimite claramente el alcance de la autonomía universitaria en el campo disciplinario, por lo menos en el ámbito aquí descrito, el de las faltas de carácter académico; las bases para ello se encuentran en la misma jurisprudencia pues entendiendo de forma integral el principio de la autonomía universitaria, se concluye que es posible, en un Estado como el nuestro que los centros de educación superior tengan potestad disciplinaria para sancionar a sus docentes.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUÑA, Antonio. BACA, Víctor Sebastian, ZEGARRA, M. Álvaro. Algunas Ideas para el estudio de la Autonomía Universitaria en el Ordenamiento Peruano. Revista de Derecho N° 9 año 2000.

BRITO RUIZ, Fernando. Estudio Sistemático de los principales Pronunciamientos de la Corte Constitucional en Materia Disciplinaria. Bogotá: Gustavo, 2007.

DE CASTRO, Benito. Autonomía Universitaria y Control de Legalidad de los estatutos. Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de derechos humanos N° 55. España: Universidad de Rioja, 2006.

CATAÑO CATAÑO, Jaime Alberto. Aproximación al Concepto de Autonomía Universitaria. Pontifica Universidad Javeriana. 1999. Trabajo de grado para optar al título de abogado.

GOMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. La Relación Especial de Sujeción como categoría dogmática superior del Derecho Disciplinario. Colección Derecho Disciplinario N° 5. Instituto de estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. 2003.

\_\_\_\_\_. Dogmática del Derecho Disciplinario. 4ª.edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

\_\_\_\_\_, MOLANO LÓPEZ, Mario Roberto. La Relación Especial de Sujeción. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

JALVO, Belén Marina. El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. Madrid: Lex Nova, 2006.

LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. El Derecho de los Jueces. Bogotá: Legis, 2009.

RIASCOS GÓMEZ, Librado Orlando. El Derecho Administrativo Sancionador Disciplinario en la Docencia Universitaria Colombiana. Bogotá: Universidad de Nariño, 2008.

SÁNCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario. Bogotá: Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2005.

Sesiones de las Comisiones de la Asamblea Nacional Constituyente: Artículo 69 Constitución de 1991. Presidencia de la República. Conserjería para el desarrollo de la Constitución. Bogotá 1991.

### **Bibliografía complementaria**

Asociación Colombiana de Universidades. Los Alcances de la autonomía Universitaria en la sentencia C-220 del 29 de Abril de 1997. Bogotá, 1997.

BOTERO BERNAL, Andrés. *Autonomía Universitaria. Desarrollo e impacto del concepto en Colombia*. Medellín: Biogénesis Fondo Editorial, 2005.

BRITO RUIZ, Fernando. Régimen Disciplinario. Aspectos Constitucionales y Legales. Imprenta nacional. Instituto de Estudios del ministerio Público. Colección Derecho Disciplinario. No. 2. Bogotá 2003.

CAMARA DEL PORTILLO, Diego. Régimen Disciplinario de los Empleados Públicos. Madrid: Marcial Pons, 2008.

FORERO, José Rory. Principios y Garantías Constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá. 2003.

GOMEZ CAMPOS, Víctor Manuel. Gobierno y Gobernabilidad en las Universidades Públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

IVARS RUIZ, Joaquín. Responsabilidad Disciplinaria de los empleados públicos. Madrid: Tirant lo Blanch, 2008.

MARIN GAMBOA, Amparo. Régimen Disciplinario del docente y su aplicación en el Departamento de Antioquia. Medellín: Universidad de Medellín, 2001.

MAYA VILLAZON, Edgardo José. La Función pública. Aspectos éticos, filosóficos, políticos y disciplinarios represivos y preventivos. Imprenta nacional. Instituto de Estudios del ministerio Público. Colección Derecho Disciplinario. N° 6. Bogotá, 2003.

Memorias Foro Internacional obre Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia. Bogotá: ASCUN, 2004.

MEJIA OSSMAN, Jaime. MEJÍA ACOSTA, Karolina. Temática Jurisprudencial del Derecho Disciplinario. Bogotá: Doctrina y Ley, 2009.

MOLANO LOPEZ, Mario Roberto. Las Relaciones de Sujeción Especial en el Estado Social. Colección Derecho Disciplinario No.9. Instituto de estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. 2005.

MORELLI RICO, Sandra. Deberes y Prohibiciones de carácter disciplinario creadas por reglamento: viabilidad Constitucional y legal. Bogotá: OP, 1998.

NAVARRO DE BAUTISTA, Zulma. La potestad disciplinaria: fundamentos del derecho disciplinario. Bogotá: Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2000.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. Derecho de la Función Pública. Madrid: Dykinson, 2006.

SANCHEZ MORON, Miguel. Derecho de la Función Pública. Madrid: Tecnos, 2008.

SUESCUN MONROY, Armando. Autonomía Universitaria y Régimen Especial de las Universidades Públicas. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1996.

## **ANEXO A. Sentencia C-829/02**

### **AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Finalidad**

*El artículo 69 de la Constitución Política, consagra la autonomía universitaria, la cual ha sido interpretada como una garantía institucional con la cual se busca legitimar la capacidad de autorregulación y autogestión, tanto en el campo educativo como administrativo, de las instituciones tanto oficiales como privadas, encargadas de la educación del servicio público de educación superior.*

### **AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance**

### **UNIVERSITARIA-Fundamento/AUTONOMIA**

*Esta Corporación se ha pronunciado sobre el principio universal de la autonomía universitaria, señalando que ella encuentra fundamento en “la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo y financiero del ente educativo”. Así mismo, ha señalado que el sentido de la autonomía “no es otro que brindar a las universidades la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico de acuerdo con las múltiples capacidades creativas de aquellas, con el límite que encuentra dicha autonomía en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria; pero siempre debe estar regida por criterios de racionalidad que impiden que la universidad se desligue del orden social justo”.*

### **AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta**

*La autonomía universitaria no es absoluta pues, encuentra su límite tanto en el orden constitucional, como en el legal.*

### **UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Establecimiento de régimen especial por legislador**

### **UNIVERSIDAD DEL ESTADO-Normas específicas**

### **UNIVERSIDAD-Estatutos para docentes, estudiantes y personal administrativo**

### **ESTATUTO DISCIPLINARIO INTERNO EN UNIVERSIDAD DEL ESTADO- Alcance respecto de la autonomía**

### **ESTATUTO DISCIPLINARIO EN MATERIA DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA- Alcance**

**ESTATUTO DISCIPLINARIO DE DOCENTE DE UNIVERSIDAD PUBLICA-**  
Deberes específicos

**ESTATUTO DISCIPLINARIO INTERNO Y LEY DISCIPLINARIA PARA  
DOCENTE DE UNIVERSIDAD PUBLICA-**Competencias

**ESTATUTO DISCIPLINARIO INTERNO DE UNIVERSIDAD PUBLICA-**Alcance  
respecto de estudiantes, profesores o personal administrativo

**ESTATUTO DISCIPLINARIO INTERNO EN AUTONOMIA UNIVERSITARIA-**No  
sustitución de la ley

**ESTATUTO DISCIPLINARIO INTERNO DE UNIVERSIDAD PUBLICA-**Límites

Sala Plena

Referencia: expediente D-4003

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 75, literal d) parcial y 79 parcial, de la Ley 30 de 1992; y, de los artículos 3 parcial, 24 literal g) parcial y 26, parcial, del Decreto 1210 de 1993.

Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política el ciudadano Ricardo Silva Betancourt, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 75, literal d) parcial, y 79, parcial, de la Ley 30 de 1992; y, de los artículos 3°, parcial, 24, literal g) parcial y 26 parcial, del Decreto 1210 de 1993.

Por auto de 19 de abril del año 2002, el magistrado sustanciador rechazó la demanda respecto de los artículos 3° parcial y 24 literal g), del Decreto-ley 1210 de 1993, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. La admitió en relación con los artículos 75 literal d), parcial y 79 parcial, de la Ley 30 de 1992; y, contra el artículo 26 parcial del Decreto-1210 de 1993, y ordenó fijar



en lista la norma acusada. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la misma, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

## II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial, en el cual se subraya la parte cuya declaratoria de inexecutable se solicita.

*“Ley 30 de 1992  
(28 de diciembre)*

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

- a) Régimen de vinculación, promoción, categorías, retiro y demás situaciones administrativas.*
- b) Derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos.*
- c) Establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño del profesor universitario.*
- d) Régimen disciplinario.*

*Artículo 79. El estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo”.*

*Decreto 1210 de 1993  
(28 de junio)*

*Artículo 26. Estatuto de personal administrativo. El Estatuto del personal administrativo que adopte el Consejo Superior Universitario contemplará, entre otros, el régimen de derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades según su clase de vinculación y el régimen disciplinario, de conformidad con las normas vigentes, y estará basado en criterios de selección e ingreso, y promoción por concurso y evaluación sistemática y periódica”.*

## III. DEMANDA

Para el ciudadano demandante los funcionarios docentes y administrativos que se encuentran vinculados a la Universidad Nacional, mediante una relación legal y

reglamentaria, o por medio de contrato de trabajo, son servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política, razón por la cual deben responder no sólo por el fiel cumplimiento de la ley, sino por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones públicas, en virtud de lo preceptuado por el artículo 6° superior. Siendo ello así, no puede establecerse un régimen disciplinario especial, toda vez que las leyes sólo son expedidas por el Congreso de la República.

Aduce que las normas acusadas violan también el artículo 13 de la Carta, pues teniendo en cuenta que las personas vinculadas a la Universidad Nacional son servidores públicos, no existe razón suficiente, justificada y razonable para establecer una discriminación a favor de los mismos, pues se violaría el principio de igualdad, ya que las normas son de carácter general. Así las cosas, independientemente de que el objeto de la función pública que cumplen en la Universidad sea de naturaleza compleja, de todas maneras deben responder ante la sociedad y el Estado por el cumplimiento de la Constitución y la ley. Por lo tanto, la responsabilidad de los servidores públicos es un tema que le interesa a la sociedad y al Estado social de derecho, y en ese orden de ideas, debe ser un asunto resuelto con las mismas normas disciplinarias aplicables a todos los demás servidores públicos.

Finalmente manifiesta que el artículo 150, numeral 2 de la Constitución otorga al Congreso de la República la competencia para expedir códigos, en ese sentido la materia disciplinaria fue regulada primero por la Ley 200 de 1995 y ahora por la Ley 734 de 2002. En ambas codificaciones el Congreso estipuló cuáles debían ser los regímenes especiales, dentro de los cuales se encontraba el de los miembros de las Fuerzas Militares y no el personal administrativo de la Universidad Nacional.

De esta suerte, cuando se trata del ejercicio de funciones públicas y de la responsabilidad de los servidores públicos, la Constitución Política estableció una reserva legal, que consiste en dejar sólo en cabeza del Congreso de la República, la función de reglamentar la materia disciplinaria, por lo tanto, afirma el actor que *“las normas demandadas violan directamente la reserva legal sobre la responsabilidad y el ejercicio de las funciones públicas de los servidores públicos de las Universidades Pública y la Universidad Nacional de Colombia, porque ha establecido que sea materia del estatuto del profesor universitario expedido por el Consejo Superior Universitario”*.

#### **IV. Intervenciones de la Universidad Nacional de Colombia y del Ministerio de Educación**

Por coincidir totalmente los argumentos expuestos por las entidades intervinientes, los escritos presentados por ellas en defensa de la constitucionalidad de las normas demandadas, se resumirán en forma conjunta.

Consideran que las normas acusadas no son violatorias de las normas constitucionales que se consideran infringidas, por cuanto la capacidad reglamentaria de las universidades públicas les ha sido otorgada por la ley, en desarrollo del principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Carta, en armonía con el régimen de entes autónomos previsto por el artículo 113 ídem.

Aducen que las particularidades misionales de las universidades públicas ha sido ampliamente analizado y reconocido por esta Corporación, particularmente en la sentencia C-220 de 1997, las cuales exigen normas especiales en materia disciplinaria, tanto para su personal administrativo como para los miembros de su personal académico. Con todo, aducen que esos regímenes disciplinarios especiales no pueden contrariar las normas constitucionales y legales, entre ellas las reglas del Código Disciplinario Único, adoptado por la Ley 734 de 2002, por cuanto la capacidad otorgada por la ley a las universidades públicas para dictar regímenes disciplinarios para sus servidores, no implica que en el orden interno de ellas se pueda desconocer las disposiciones legales del citado Código Disciplinario, sino que de manera adicional, las universidades por su especificidad pueden tener un régimen disciplinario especial para sus servidores administrativos y docentes.

Aducen las entidades intervinientes que resulta absolutamente impropio que se haya demandado la expresión final del artículo 3º del Decreto 1210 de 1993, pues, aún en la hipótesis de que las demás normas demandadas fueran declaradas inconstitucionales, no se puede privar a la universidad de su capacidad general para dictar normas y reglamentos, porque ello haría nugatoria su autonomía y le impediría su misma existencia. Agregan que la finalidad del decreto citado, no es violar el Código Único Disciplinario adoptado por la Ley 734 de 2002, ni las normas constitucionales, lo que se pretende es que dentro de su organización interna los servidores tengan deberes y derechos cuyo cumplimiento conlleve a asumir medidas correctivas al interior de la universidad, sin perjuicio de la aplicabilidad de la ley disciplinaria en el evento de que sea procedente.

Expresan que el régimen disciplinario de la Universidad Nacional consagra todas las garantías del debido proceso y no restringe ninguno de los derechos a los servidores de esa universidad, y sus lineamientos no contravienen la Ley 734 de 2002.

Finalmente, recuerdan que esta Corte ya se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 3º y 24, literal g), del Decreto 1210 de 1993, por ende, existe respecto de esas normas cosa juzgada constitucional.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto N° 2911 de junio 13 de 2002, solicita a esta Corporación declararse inhibida para pronunciarse de fondo en relación con la acusación formulada contra el literal d), del artículo 75, y de la expresión “*régimen disciplinario del personal administrativo*” contenida en el artículo 79 de la Ley 30 de 1992, así como de la expresión “*régimen disciplinario*” del artículo 26 del Decreto 1210 de 1993.

Manifiesta el Procurador que ante la infinidad de regímenes especiales que dificultaban la aplicación del derecho disciplinario, el legislador en virtud de la Carta de 1991, unificó el régimen disciplinario y expidió la Ley 200 de 1995, mediante el cual derogó todos los regímenes especiales existentes al momento de su entrada en vigencia, con excepción de los de consagración constitucional, como es el de los funcionarios con fuero disciplinario autónomo, el de la Fuerza Pública y el de los funcionarios de la Rama Judicial. En efecto, aduce el Ministerio Público, que el artículo 177 de la Ley 200 de 1995, fue muy claro al establecer que esa ley se aplicaría “*a todos los servidores públicos sin excepción alguna*”, y derogó las disposiciones generales y especiales que regulaban materias disciplinarias en todos los órdenes y niveles del Estado, con las excepciones citadas.

Luego de citar varias sentencias de esta Corporación, en las cuales se analizó la constitucionalidad de regímenes disciplinarios especiales, aduce que eso permite concluir que históricamente el legislador de 1995 unificó el régimen disciplinario mediante codificación, como una manera de responder a las necesidades que al respecto se tenían, dadas las dificultades para poder determinar responsabilidades en materia de comportamiento oficial de los servidores públicos. Señala que ese mismo criterio se mantuvo en la Ley 734 de 2002, que es la expresión propia de la evolución en la materia, como instrumento unificador que implica la exclusión de regímenes disciplinarios disímiles en el sector público.

En relación con el caso sub examine, considera el Procurador que la Ley 30 de 1992 fue expedida el 28 de diciembre de ese año, señalando en sus artículos 75 y 79 lo referente al régimen disciplinario, tanto del profesor universitario como del personal administrativo. De igual forma, el artículo 26 del Decreto 1210 de 1993, concedió la facultad al Consejo Superior Universitario para expedir el régimen disciplinario del personal administrativo de la Universidad Nacional. Esas normas, aduce, trataron lo relacionado con el régimen disciplinario, de conformidad con el tratamiento normativo dado en esa época al derecho disciplinario, que permitía la coexistencia de múltiples regímenes. Pero, al expedirse la Ley 200 de 1995, su artículo 177 derogó expresamente todas las disposiciones generales y especiales existentes en todos los órdenes y niveles del Estado, de donde concluye que el mencionado artículo derogó expresamente las normas legales que contemplaban

los regímenes disciplinarios especiales para las universidades estatales contemplados en la Ley 30 de 1992 y en el Decreto 1210 de 1993.

Luego de citar varias sentencias de esta Corte, en las cuales se ha analizado el asunto de la autonomía universitaria, señala que la inclusión del régimen disciplinario de las universidades estatales, dentro de la normatividad disciplinaria única adoptada por el legislador, no vulnera el principio de autonomía universitaria, por cuanto la finalidad del procedimiento disciplinario, según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 200 de 1995, se encontraba definida como el **“logro de los fines y funciones del Estado y el cumplimiento de las garantías debidas a las personas”**, y si la función de la sanción disciplinaria, según la Ley 734 de 2002 es la **“preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”**, no se puede suponer que esa inclusión vulnera la autonomía universitaria, pues sería como suponer que la libertad de acción en lo académico y en lo administrativo, que la Constitución garantiza a las universidades estatales, fuese incompatible con la realización de los principios en que ha de fundamentarse la prestación de los servicios públicos, a los que están sujetos todos los servidores públicos.

No obstante, considera el Ministerio Público que el Código Disciplinario Único, no necesariamente contempla todas aquellas conductas de las cuales se pueden desprender toda una gama de responsabilidades disciplinarias que pueden darse en el ámbito específico de lo académico, de ahí que *“la unificación de la normatividad disciplinaria no implique el desconocimiento de los reglamentos internos de las universidades estatales en donde estén previstas tales conductas”*.

Finalmente, considera el Procurador General que la existencia de un doble régimen disciplinario no consulta las garantías constitucionales al debido proceso, y, la certeza que han de tener los miembros de la comunidad acerca de las normas que regulan su existencia *“pues esa duplicidad de regímenes no genera sino la incertidumbre en los sujetos potencialmente disciplinables”*.

Así las cosas, concluye en que si no existe norma jurídica sobre la cual pueda la Corte Constitucional realizar el análisis que le corresponde y, teniendo en cuenta que las normas demandadas no están produciendo ningún efecto jurídico, le corresponde a esta Corporación proferir un fallo inhibitorio.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**1. Competencia.** En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

**2. El asunto a tratar.** El demandante considera que los artículos demandados de la Ley 30 de 1992 y del Decreto 1210 de 1993, vulneran la Constitución Política, por cuanto permiten la existencia de un régimen disciplinario especial para los docentes y el personal administrativo de las universidades públicas en general y, concretamente de la Universidad Nacional. En efecto, a juicio del actor, resulta vulnerado el derecho a la igualdad, porque los funcionarios docentes y administrativos de las universidades públicas tienen el carácter de servidores públicos y, por lo tanto, se encuentran sometidos a las mismas disposiciones disciplinarias aplicables a todos los servidores públicos, como es el Código Disciplinario Único. Así mismo, se viola la reserva legal que la Constitución le otorga al Congreso de la República para expedir códigos en materia disciplinaria de los servidores públicos.

Tanto la Universidad Nacional como el Ministerio de Educación, consideran que la capacidad otorgada a las universidades públicas para dictar regímenes disciplinarios para sus servidores públicos, no significa que con ellos se puedan desconocer las disposiciones legales de la Ley 734 de 2002, sino que se trata de dictar normas adicionales para sus servidores administradores y docentes, dada la especificidad de las universidades públicas.

El Procurador General de la Nación, por el contrario, considera que con la expedición de la Ley 200 de 1995, que unificó el régimen disciplinario de los servidores públicos, se derogaron expresamente (art. 177) todas las disposiciones generales y especiales que hasta la fecha de entrada en vigencia de dicha ley, regulaban materias disciplinarias en todos los órdenes y niveles del Estado, razón por la cual solicita la inhibición para un pronunciamiento de fondo respecto de las disposiciones demandadas.

Para resolver el problema que se plantea, la Corte recordará en forma breve, la doctrina constitucional sobre la unificación del régimen disciplinario mediante la expedición de un Código Disciplinario Único, así como el principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Política.

### **3. Autonomía universitaria. Unificación del régimen disciplinario. Solución al problema planteado**

3.1 El artículo 69 de la Constitución Política, consagra la autonomía universitaria, la cual ha sido interpretada como una garantía institucional con la cual se busca legitimar la capacidad de autorregulación y autogestión, tanto en el campo educativo como administrativo, de las instituciones tanto oficiales como privadas, encargadas de la educación del servicio público de educación superior.

Esta Corporación desde sus inicios, se ha pronunciado sobre el principio universal de la autonomía universitaria, señalando que ella encuentra fundamento en “la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga

lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo y financiero del ente educativo”<sup>[1]</sup>.

Así mismo, ha señalado que el sentido de la autonomía “no es otro que brindar a las universidades la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico de acuerdo con las múltiples capacidades creativas de aquellas, con el límite que encuentra dicha autonomía en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria; pero siempre debe estar regida por criterios de racionalidad que impiden que la universidad se desligue del orden social justo”<sup>[2]</sup>.

Con todo, la autonomía universitaria no es absoluta pues, encuentra su límite tanto en el orden constitucional, como en el legal. El propio artículo 69 de la Constitución establece que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley. En efecto, como lo ha sostenido esta Corte, y ahora se reitera “cualquier entidad pública o privada por el simple hecho de pertenecer al Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley”<sup>[3]</sup>.

Ahora bien, este Tribunal Constitucional, retomando lo dicho desde sus inicios, precisó los alcances de la autonomía universitaria, tanto en el manejo académico como en el administrativo, en los siguientes términos:

“Así, teniendo en cuenta la filosofía jurídica que ampara el principio de autonomía universitaria, la Corte ha definido su alcance y contenido a partir de dos grandes campos de acción que facilitan la realización material de sus objetivos pedagógicos: (1) la autorregulación filosófica, que opera dentro del marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico previamente adoptado por la institución para transmitir conocimiento, y (2) la autodeterminación administrativa, orientada básicamente a regular lo relacionado con la organización interna de los centros educativos. A partir de tales supuestos, es posible afirmar, como ya lo ha hecho la Corte, que el derecho de acción de las universidades se concretan en la posibilidad de. (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos”<sup>[4]</sup>.

3.2. Por otra parte, el Estado, en ejercicio de su potestad (arts. 6°, 124, 150-2 y 209), para garantizar el cumplimiento de sus fines esenciales (C.P. art. 2), expidió el Código Disciplinario Único, a fin de garantizar la buena marcha de la administración pública, y de hacer efectivo el derecho de los gobernados a que “la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección

de los derechos y libertades de los asociados (C.P. arts. 2° y 209)”<sup>[6]</sup>. Así las cosas, el ordenamiento jurídico ha consagrado el derecho disciplinario, el cual “está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones”<sup>[6]</sup>.

Como lo señala el Ministerio Público, antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, existía en materia disciplinaria un régimen general y varios regímenes especiales que no sólo dificultaban la aplicación de las normas disciplinarias, sino que implicaban una vulneración de la igualdad en cuanto a la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos vinculados a diversas entidades u órganos del Estado. Esas entre otras, fueron las razones aducidas por el Procurador General de la Nación en la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley, que terminó con la expedición de la Ley 200 de 1995 “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único”, en cuyo artículo 177, se dispuso que la referida ley se aplicaría a “todos los servidores públicos sin excepción alguna”, y derogó las disposiciones generales y especiales que regulaban la materia disciplinaria en todos los niveles del Estado, nacional, departamental, distrital y municipal, con excepción de lo establecido para los regímenes especiales de la Fuerza Pública “de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este Código”, criterio unificador de las normas disciplinarias que también se reitera en la Ley 734 de 2002. Pero que, en todo caso, habrá de armonizarse con la autonomía universitaria que es de rango constitucional.

4. Visto lo anterior, y para dar respuesta al problema jurídico que se plantea en la presente demanda, en el sentido de que al haberse establecido en la Ley 30 de 1992, que en el estatuto general de cada universidad estatal u oficial, y en el estatuto del profesor universitario, expedido por el Consejo Superior Universitario, se consagraría lo referente al régimen disciplinario de su personal docente y administrativo y, al haberse consagrado, específicamente en el Decreto 1210 de 1993, que en el estatuto de personal administrativo, que adopte el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional, se contemplaría su régimen disciplinario, se violó la reserva legal y el derecho a la igualdad, se tiene lo siguiente:

4.1. La Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”, estableció en su artículo 29 que la autonomía de las instituciones universitarias estará determinada por su campo de acción en varios aspectos, entre ellos, darse y modificar sus estatutos y adoptar el régimen de alumnos y docentes (literales a y f). Por su parte, el artículo 75, dispone que el estatuto del profesor universitario deberá contener: “a) Régimen de vinculación, promoción, categorías, retiro y demás situaciones administrativas. b) Derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos. c) Establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño del profesor. d) Régimen disciplinario”.



Por su parte, el artículo 79 de la citada ley, preceptúa que el estatuto general de cada universidad estatal u oficial, deberá contener “como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo”.

4.2. Es claro para la Corte que la autonomía universitaria, consagrada constitucionalmente por primera vez en la Carta de 1991, ha de ejercerse mediante la expedición por las universidades de “sus propios estatutos”, por cuanto esa autonomía es la posibilidad de autorregulación de las universidades, sin que ello signifique que puedan reclamar no sujeción a la Constitución y a la ley, razón esta que explica que el artículo 69 superior señala que los estatutos serán expedidos “de acuerdo con la ley”.

De esta suerte, por expreso mandato de la Constitución al legislador le compete la expedición de una ley para darle desarrollo a esa autonomía que para las universidades garantiza el artículo 69 de la Carta, como efectivamente se hizo cuando se expidió la Ley 30 de 1992.

4.3. Ha de destacarse también por la Corte que cuando se trate de universidades estatales, el citado artículo 69 de la Constitución le ordena al legislador establecer “un régimen especial” para ellas, lo que significa atender la particularidad de las mismas en cuanto las distingue de las universidades privadas; y por ello se explica la existencia de normas específicas para las universidades del Estado en la Ley 30 de 1992.

4.4. De igual modo se precisa por la Corte que la autonomía universitaria ha de entenderse en armonía con lo preceptuado por el artículo 68 de la Constitución en cuanto en él se establece que la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. Es decir, que la autorregulación que a las universidades garantiza el artículo 69 de la Carta no podrá, en ningún caso prescindir de quienes integran la comunidad educativa (docentes, estudiantes, personal administrativo), y, en cambio, será indispensable establecer mecanismos internos que les permitan expresarse sobre todos los asuntos que interesan a la vida académica y administrativa de la universidad, así como la posibilidad de participar efectivamente en las decisiones correspondientes. Se abandona pues un criterio autoritario en la universidad para dar cabida de manera concreta al principio de la democracia participativa en los claustros.

4.5. En desarrollo de la autonomía universitaria, que emana de la Constitución y de acuerdo con la ley que la desarrolla, no resulta entonces extraño que por los mecanismos previstos en ésta se tenga competencia por las universidades para la expedición de estatutos que regulen la actividad de los docentes, la de los estudiantes y la del personal administrativo.

4.6. No obstante, por tratarse de servidores públicos habrá de precisarse hasta que punto puede llegar esa autorregulación de las universidades al expedir los estatutos mencionados de carácter interno, como quiera que el Estado puede establecer normas de carácter disciplinario, aun de carácter general y único, caso en el cual se hace indispensable delimitar el campo de aplicación de éstas para que no quede vacía de contenido la autonomía universitaria. Es decir, ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal manera que haga nugatoria esa autonomía de las universidades, ni ésta puede llegar a desconocer la sujeción a la legalidad, incluida dentro de este concepto tanto la ley que desarrolla el artículo 69 de la Carta como la que establece el Código Disciplinario Único.

4.7 Eso significa, entonces, que los elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas quedan reservados a la ley de carácter disciplinario. Pero, como ellas en últimas consisten en la violación de los deberes o de las prohibiciones, en el estatuto de los docentes en las universidades estatales, atendida la especificidad propia de la actividad académica y la función educativa o de investigación que por los docentes se cumple podrá cada universidad establecer deberes específicos sin que pueda afectarse, en ningún caso, ni la libertad de investigación ni la libre expresión de las ideas, ni la libertad de cátedra, por lo cual quedarán excluidas como de obligatorio cumplimiento órdenes que las menoscaben en algún grado.

Desde luego, asuntos como lo relativo a las formas y requisitos para el ingreso a la actividad docente, los ascensos dentro de la carrera respectiva, los estímulos a profesores en casos determinados o la no concesión de estos últimos, serán asuntos propios del estatuto docente en cada universidad. Pero escaparán a éste para regirse por la ley disciplinaria faltas que impliquen la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, así como aquellas que por su extrema gravedad no puedan ser desconocidas por el régimen interno de las universidades sino regularse por las normas de carácter general disciplinario expedidas por el Estado.

4.8 Las normas sancionatorias que expidan las universidades mediante estatutos específicos para estudiantes, profesores o personal administrativo, necesariamente tendrán como límite las garantías constitucionales, como se ha expresado en múltiples ocasiones por la Corte. Así, por ejemplo, no podrá vulnerarse de ninguna manera el derecho de defensa cuando se impute una falta, ni desconocerse el derecho al ejercicio de la autonomía personal, ni tampoco podrán imponerse sanciones que resulten irrazonables y desproporcionadas o mayores que las señaladas por la ley, ni alterar el principio de legalidad, todo lo cual es consecuencia de la sujeción a la Constitución. La regulación de conductas y sanciones internas, no constituyen antecedentes disciplinarios frente al Código Único Disciplinario.

Resulta entonces, que el “régimen disciplinario” de las universidades no sustituye a la ley, queda comprendido dentro del estatuto que para profesores, estudiantes o personal administrativo se expida en ejercicio de la autonomía universitaria conforme al artículo 69 de la Carta, en armonía con el Código Disciplinario Unico como ya se expresó y sin que pueda expandirse ni aquella ni éste para que el resultado sea la mutua inocuidad de sus normas.

Por ello, se tiene que las normas disciplinarias internas de cada universidad pueden ser expedidas por ellas, atendiendo su especial naturaleza, su especificidad, sus objetivos y su misión educativa, sin que esa capacidad de autoregulación que la Constitución garantiza a las universidades signifique autorización para actuar como órganos de naturaleza supraestatal, con una competencia funcional ilimitada “que desborde los postulados jurídicos sociales o políticos que dieron lugar a su creación o que propendan mantener el orden público, preservar el interés general y garantizar el bien común”, (C-220 de 1997, magistrado ponente Fabio Morón Díaz.

Así las cosas, la expresión “régimen disciplinario” contenida en las disposiciones acusadas de la Ley 30 de 1992 y del Decreto 1210 de 1993, no resultan inconstitucionales, sino, por el contrario acordes con la Carta Política dándole aplicación al principio de armonización de sus disposiciones, para que no pueda desconocerse el contenido normativo del artículo 69 de la Carta, ni tampoco el de los artículos 6º, 123, 124, 150-2 y 209 del mismo Estatuto Fundamental, pues lo que resulta indispensable es que puedan tener pleno desarrollo las normas que garantizan a las universidades actuar como un foro de carácter democrático, participativo y pluralista en un Estado social de derecho, sin que desborde en ningún caso los límites impuestos por la Carta, lo que no resulta incompatible con el adecuado y correcto funcionamiento de la administración pública, ni con el actuar de sus servidores conforme a la ley.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 75, literal d), y la expresión “*régimen disciplinario del personal administrativo*”, de la Ley 30 de 1992; y la expresión “*régimen disciplinario*” del artículo 26 del Decreto 1210 de 1993, en los términos expuestos en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

## **Salvamento de voto a la Sentencia C-829/02**

**REGIMEN DISCIPLINARIO ESPECIAL EN ESTATUTO DE UNIVERSIDAD PUBLICA**-Derogación (Salvamento de voto)

**REGIMEN DISCIPLINARIO**-Reserva de ley (Salvamento de voto)

**REGIMEN DISCIPLINARIO**-Significado (Salvamento de voto)

**CODIGO DISCIPLINARIO UNICO**-Finalidad (Salvamento de voto)

**ENTIDAD PUBLICA**-Normas sobre deberes, derechos y prohibiciones/**ENTIDAD PUBLICA**-Competencia interna en materia disciplinaria/**UNIVERSIDAD PUBLICA**-Competencia reglamentaria interna (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el acostumbrado respeto me aparto de la posición mayoritaria de la Sala en la presente Sentencia, por cuanto considero que la Corte debió emitir un fallo inhibitorio, dado que las disposiciones demandadas, que se refieren a la inclusión de regímenes disciplinarios especiales en los estatutos de las universidades, fueron derogadas por la Ley 200 de 1995, cuyo artículo 177 disponía que el régimen que ella contemplaba "... 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 ..."

De acuerdo con la decisión mayoritaria, el asunto planteado en la demanda debe inscribirse dentro de la garantía constitucional de la autonomía universitaria que se ejerce mediante la expedición por las universidades de sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

En ese contexto, la autorización que en las normas demandadas se confiere para que las universidades regulen su régimen disciplinario, hace referencia al ejercicio de una competencia reglamentaria que, como tal, es complementaria de la ley que establece el código disciplinario único y no habría sido derogada por ésta.

A partir de la consideración de que el derecho disciplinario "... está integrado por todas aquellas disposiciones mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones ...", que toma de las Sentencia C-417 de 1993, la Sentencia de la que me aparto expresa que la pretensión de expedir un Código Disciplinario Único debe armonizarse con el principio de autonomía universitaria, y la posibilidad que

tienen las universidades de expedir, en sus estatutos internos, normas de carácter disciplinario.

Sin embargo, estimo que las normas demandadas aluden al establecimiento de un régimen disciplinario especial, y que en ese sentido, las disposiciones que se dictasen a su amparo no tendrían alcance meramente reglamentario, y habrían sido derogadas por el artículo 177 de la Ley 200 de 1995.

Es preciso notar que la Ley 200 de 1995 al disponer la derogatoria de las disposiciones generales y especiales que regulen materias disciplinarias exceptuó, de manera expresa, únicamente, aquellas que contengan los "... regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este Código." Este último artículo, a su vez, dispone que "[e]n los procesos disciplinarios que se adelanten contra los miembros de la fuerza pública se aplicarán las normas sustantivas contenidas en sus respectivos estatutos disciplinarios especiales con observancia de los principios rectores y por el procedimiento señalado en este Código, cualquiera sea la autoridad que adelante la investigación." Es decir, para el régimen de excepción, la Ley 200 de 1995 contemplaba que los estatutos disciplinarios especiales se aplicarían con observancia de los principios rectores y del procedimiento establecido en el Código Disciplinario Único, que es, precisamente, el régimen que de acuerdo con la Sentencia se aplicaría también a las Universidades.

En efecto, de acuerdo con la argumentación de la mayoría en esta Sentencia, a las universidades se les aplicaría el mismo régimen que de manera expresa la ley estableció para la fuerza pública. Esto es, cada universidad tendría su propio régimen disciplinario, cuya aplicación tendría que armonizarse con las previsiones del Código Disciplinario Único. Sin embargo es claro que mientras que en el caso de la fuerza pública, la ley derogatoria estableció una excepción, en el caso de las universidades, las normas que establecían regímenes disciplinarios especiales, en cuanto que no fueron objeto de excepción, si fueron derogadas.

Al margen de las anteriores consideraciones en torno a la derogación de las disposiciones acusadas estimo que, de estar ellas vigentes, serían inconstitucionales.

De lo dispuesto en los artículos 124 y 150 numeral 23 de la Constitución se desprende la existencia de una reserva de ley en materia disciplinaria, frente a cual no es posible argumentar que, al amparo de la garantía constitucional de la autonomía universitaria, pueda librarse al reglamento el establecimiento de regímenes disciplinarios especiales.

Para declarar la exequibilidad de las normas acusadas, la Sentencia restringió su verdadero alcance, al punto que las mismas resultarían inocuas, como pasa a establecerse.

Sea lo primero señalar que la expresión “régimen disciplinario” hace referencia al conjunto sistemático de disposiciones que, como emanación del *ius puniendi* del Estado, regulan las sanciones y los procedimientos aplicables a quienes tengan la calidad de servidores públicos, por las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones.

Sobre esa materia, como se ha dicho, existe reserva de ley, la cual obedece, entre otras razones, a la necesidad de garantizar que tanto las faltas como las sanciones sean establecidas por el legislador, el cual debe definir, así mismo, el procedimiento aplicable. Al desarrollar esa reserva de ley mediante la expedición de un Código Único, el legislador atiende al propósito de darle coherencia a la materia de manera que se brinde certeza a los sujetos disciplinables sobre el régimen que les resulta aplicable, sin que deba acudir a distintos ordenamientos para integrar el conjunto normativo aplicable, con la posibilidad de que se presenten vacíos y discrepancias de interpretación.

Ello no se opone a que en las distintas entidades públicas, no solo las universidades, en sus respectivos reglamentos o en las normas que definen su estructura, existan normas sobre deberes, derechos y prohibiciones de los servidores a ellas vinculados, o sobre las competencias internas en materia disciplinaria. Pero tales normas, a las que entre otras cosas, aludían de manera expresa las normas del Código Disciplinario Único establecido mediante Ley 200 de 1995<sup>[7]</sup>, no constituyen un régimen disciplinario, sino que son expresión, en ese caso si, de una competencia reglamentaria que, tratándose de las universidades, se desenvuelve en un escenario de especial autonomía. Tales normas se expiden como parte de los estatutos internos de esas entidades, en este caso al amparo de lo dispuesto en los mismos artículos que contienen las expresiones demandadas y conforme a los cuales corresponde a las universidades reglamentar lo relativo a los “derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos” (Arts. 75 y 79 Ley 30 de 1992; Art. 26 Decreto 1210 de 1993).

De acuerdo con la Sentencia de la que disiento, las normas según las cuales las universidades pueden establecer un régimen disciplinario propio, deben entenderse con el alcance puramente reglamentario que se ha indicado, esto es que, al tenor de la propia sentencia, las universidades no pueden definir los elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas, los cuales están reservados a la ley, sino que deben limitarse a señalar los deberes y las obligaciones específicas, propias de la actividad académica. Así, las disposiciones acusadas, a pesar de su tenor literal, no facultan a las universidades para establecer un régimen disciplinario, sino para expedir unas regulaciones para cuyo propósito las universidades habían sido de manera específica facultadas en otras disposiciones. De este modo, para declarar su exequibilidad, a las disposiciones acusadas se les hace decir menos de lo que

dicen, y son constitucionales en la medida en que se lean en ese sentido restringido.

Para salvar el anterior contrasentido, la Sentencia acude al expediente de enunciar en su parte considerativa, los aspectos que podrían ser objeto de regulación en los estatutos de las universidades y aquellos otros sobre los que se haría efectiva la reserva de ley. Sin embargo, no resulta claro cual es el criterio que permite hacer tal distinción en una materia que la Constitución reserva a la ley, al paso que con ella se rompe la garantía del debido proceso presente en la unidad del régimen disciplinario. Y ello es evidente en el texto de la Sentencia, del que parece derivarse la posibilidad de que para ciertos efectos o respecto de ciertas faltas, se aplique el régimen interno de las universidades y que en otros casos, deba acudirse al régimen general previsto en la ley, todo, por supuesto, sin violentar las garantías constitucionales a las que estarían directamente referidos uno y otro.

Pero la decisión mayoritaria, que no se plasmó en una sentencia de exequibilidad condicionada, permite que el régimen disciplinario de las universidades se torne equívoco, puesto que al amparo de las normas que se estiman vigentes y ajustadas a la Constitución, pueden expedirse ordenamientos especiales y de naturaleza excepcional que resulten lesivos de la reserva de ley que existe en la Constitución para las materias disciplinarias, y en ese sentido del derecho al debido proceso, a cuya garantía atiende la pretensión del legislador, en desarrollo de los preceptos constitucionales, de establecer un régimen unificado y uniforme que sea el único aplicable a todos los servidores públicos.

Por las anteriores consideraciones, reitero mi criterio conforme al cual las normas acusadas, en cuanto autorizaban a las universidades para expedir un régimen disciplinario especial, fueron derogadas por la Ley 200 de 1995, y que si, en gracia de discusión ellas estuviesen vigentes, serían contrarias a la Constitución, por desconocer la reserva de ley que en materia disciplinaria se desprende de lo dispuesto en los artículos 124 y 150 numeral 23 de la Constitución, así como la garantía del debido proceso prevista en el artículo 29 de la Carta.

---

<sup>[1]</sup> Sent. T-492/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>[2]</sup> Sent. T-425/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

<sup>[3]</sup> Sent. C-310/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

<sup>[4]</sup> Sent. C-1435/2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

<sup>[5]</sup> Sent. C-280/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>[6]</sup> Sent. C-417/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>[7]</sup> Así la Ley 200 de 1995 disponía que entre los derechos cuyo abuso constituía falta disciplinaria se encontraban, además de los en ella previstos, los que "... señale la Constitución, la ley o el reglamento" (Art. 39, numeral 10. Subrayado fuera de texto). Del mismo modo, en materia de deberes y prohibiciones, la ley enuncia conductas cuya concreción debe hacerse de acuerdo con el régimen de cada entidad, y se refiere, de manera expresa a las demás que estén previstas en los respectivos reglamentos. (arts. 40 y 41) Parecería claro que tales remisiones normativas no constituyen habilitación para la expedición de regímenes disciplinarios especiales en cada entidad.