

## **Ley 1952 de 2019: Sujetos disciplinables los Docentes Ocasionales de Universidades públicas en Colombia conforme a la Autonomía Universitaria.<sup>1</sup>**

Ivon Nathalia Corredor Valderrama<sup>2</sup>

### **Contenido**

<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>Formulación del Problema .....</b>	<b>6</b>
<b>Objetivos .....</b>	<b>6</b>
<b>Objetivo general.....</b>	<b>6</b>
<b>Objetivos específicos .....</b>	<b>7</b>
<b>Metodología .....</b>	<b>7</b>
<b>Marco conceptual .....</b>	<b>9</b>
<b>Autonomía universitaria .....</b>	<b>9</b>
<b>Reseña histórica .....</b>	<b>9</b>
<b>Surgimiento en Colombia .....</b>	<b>11</b>
<b>Análisis Jurisprudencial .....</b>	<b>13</b>
<b>La Función Pública.....</b>	<b>20</b>
<b>Antecedentes históricos.....</b>	<b>20</b>
<b>Definición y razón de ser de la Función Pública.....</b>	<b>22</b>
<b>La Función Administrativa .....</b>	<b>24</b>
<b>Desarrollo histórico de la función administrativa .....</b>	<b>25</b>
<b>Definición y objetivos de la función administrativa .....</b>	<b>26</b>
<b>Constitucionalidad y legalidad de la función administrativa .....</b>	<b>28</b>
<b>Servicio Público .....</b>	<b>29</b>
<b>Origen .....</b>	<b>29</b>
<b>Surgimiento en Colombia .....</b>	<b>30</b>
<b>Contraste del régimen disciplinario en algunas IES públicas de Colombia... ..</b>	<b>31</b>

---

<sup>1</sup> Artículo producto original resultado del proceso de investigación realizado en el Diplomado de Derecho Público, USTA-Tunja. La correspondencia pertinente a este artículo puede ser enviada a Ivon Nathalia Corredor Valderrama. Email: nathiscv@gmail.com

<sup>2</sup> Abogada Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; Especialista en Derecho Administrativo y Aspirante a Magister en Derecho Administrativo, Universidad Santo Tomás, Tunja.

<b>Ley 1952 de 2019: Particulares disciplinables por prestar servicio público en ejercicio de funciones públicas.....</b>	<b>34</b>
<b>Expedición y objetivos .....</b>	<b>34</b>
<b>Particulares disciplinables: prestan servicio público y ejercen funciones públicas.....</b>	<b>35</b>
<b>Conclusiones importantes .....</b>	<b>37</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>39</b>

**Resumen**

La Ley 1952 (2019) en su artículo 70 contenido en el Libro III sobre Régimen Especial, Título I, Régimen de Particulares, capítulo I, establece quienes son los particulares destinatarios de la presente Ley; dentro del mismo se indica en el inciso tercero, como sujetos disciplinables aquellos particulares que por disposición legal desarrollen funciones exclusivas de los órganos del Estado, además de aquellos que presten un servicio público, donde dentro de sus actividades desarrollen funciones públicas. Conforme a lo anterior, y en análisis conjunto de la Autonomía Universitaria y la sentencia C-006/96 (1996), se pretende estudiar la posibilidad de que los docentes ocasionales encajen dentro de los particulares que son destinatarios de la Ley Disciplinaria, toda vez que la Procuraduría General de la Nación ha reconocido de igual manera la Autonomía de las Universidades Públicas y en ese caso ha llegado a manifestar la posibilidad de que la misma Institución de Educación Superior establezca su estatuto disciplinario con base en la Ley 1952 (2019) para estos docentes ocasionales, puesto que la sentencia C-006/96 (1996) indica de igual manera que los docentes ocasionales llegan a cumplir asimismo, las mismas funciones como los docentes de planta; inclusive para su vinculación deben acreditar los mismos requisitos en cuanto a la formación profesional y la experiencia y en el ejercicio de las funciones, desempeñan las mismas obligaciones; entonces, para este caso se encuentra la posibilidad de que si la Ley 30 (1992) no los establece como servidores públicos, puede entonces sí, llegar a ser un particular que presta un servicio público pero, ejercen las funciones públicas al igual que los docentes de planta.

## **Introducción**

El presente artículo surge con la finalidad de identificar a partir del artículo 70 de la ley 1952 (2019) y la sentencia C-006/96 (1996), si los docentes ocasionales de Universidades Publicas de Colombia pueden ser o no sujetos disciplinables, partiendo del análisis del principio de autonomía universitaria contemplado en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia (1991), toda vez que la idea de este principio constitucional, es que las Instituciones de Educación Superior (en adelante IES) logren tener autodeterminación institucional y sobretodo ideológica, para así poder regirse por sus propios estatutos y reglamentos; además, lo anterior, se ha manifestado como una potestad no absoluta y es por esta razón que la jurisprudencia constitucional ha indicado una serie de subreglas, en donde instaura unas limitantes para este principio, anunciando que deben respetar los derechos fundamentales de todo aquel que integre su comunidad académica.

Ahora bien, en cuanto al tema de la protección y ponderación de los derechos fundamentales, el cumplimiento de los fines estatales consagrados en el artículo 2º de la Constitución Política de Colombia (1991) y la autonomía universitaria (en adelante AU), es preciso analizar la situación que se presenta con los docentes ocasionales de las IES, ya que en muchas oportunidades surgen graves infracciones a los deberes contemplados en los contratos de estos docentes, por parte de los mismos, afectando también derechos fundamentales, en algunos casos de la comunidad académica e inclusive de las mismas IES y que llegan a quedar en la impunidad, ya que no se emite sanción alguna basándose en el presupuesto legal del artículo 74 de la Ley 30 (1992), que establece que estos docentes no son sujetos disciplinables, al no ser catalogados como Servidores Públicos.

Lo anterior, de igual forma justificado en algunos conceptos de la Procuraduría General de la Nación (i.e., concepto 152 de 2018), referente a que los docentes ocasionales no son sujetos disciplinables, ya que no todos los particulares que prestan un servicio público están amparados por el régimen disciplinario, pero también este máximo órgano de control disciplinario, hace referencia a que las IES cuentan de manera privilegiada con el principio de AU y es por esta razón que basados en ello disponen de reglas internas (i.e., Estatuto Docente, Estatuto General), que les brinda la posibilidad de disciplinar a sus propios docentes, que no cuentan con la calidad de docentes de planta, otorgándoles un amplio y garante dominio para defender y proteger la inviolabilidad de los derechos fundamentales de sus comunidades y los fines estatales.

Sin embargo, dicha situación relacionada con la imposición de un régimen disciplinario a docentes ocasionales, ha sido un asunto que las Universidades Públicas en Colombia hasta el momento no ha podido solucionar de manera integral y definitiva, y es por este motivo que acuden en la mayoría de los casos a la solicitud de conceptos emitidos por las Oficinas Jurídicas, la Procuraduría General de la Nación y el Departamento de Administrativo de la Función pública, para ser guiados con el tema en mención; lo anterior, a consecuencia de la expedición de Ley 30 (1992), la cual no brindó una solución completa a esta situación confusa, pues no otorga una guía amplia del procedimiento a seguir en caso de que los docentes ocasionales falten a sus deberes reglamentarios y legales. Ahora bien con la expedición de la Ley 1952 (2019) es posible que esta situación cambie y que con base en el inciso tercero del artículo 70, puedan llegar a ser considerados particulares que prestan servicio público pero ejerciendo funciones públicas, justificado de igual manera con la sentencia C-006/96 (1996), donde el Magistrado Ponente reconoce la similitud en las funciones y obligaciones de los docentes ocasionales junto con los docentes de planta.

Como consecuencia de lo expuesto, este trabajo recolectará información de diferentes Universidades Públicas de Colombia, con el fin de indagar el régimen disciplinario que le es aplicable a los docentes de planta y ahondar sobre si existe o no un régimen disciplinario específico, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia (1991), que le sea aplicable a los docentes ocasionales de estas IES participantes, cuando posiblemente incurrir en faltas disciplinarias; y de no existir este régimen en la mayoría de las IES, poderse analizar si el principio de AU, los habilita para crear su propio estatuto disciplinario de docentes ocasionales, conforme a la ley, el respeto por el debido proceso, el derecho de defensa y la contradicción probatoria; ante esta situación, la Corte Constitucional ha sido enfática en su jurisprudencia (Sentencia T-720/2012, 2012), cuando se trate de la imposición de sanciones disciplinarias.

El interés por estudiar la presente situación en algunas de las Universidades Públicas de Colombia, se basa en la revisión y recolección de información para el análisis del caso, donde se encontró que existen muchas inquietudes presentadas por las IES, ante los entes de Control respectivos, al presentar dudas de si deben o no, conforme a su AU, sancionar a los docentes ocasionales, vinculados bajo los estatutos establecidos e impartidos por ellos mismos. Para la recolección de la información, se enviaron derechos de petición a

algunas IES públicas, consultando régimen disciplinario aplicable a los docentes de planta y existencia o no de régimen disciplinario específico para los docentes ocasionales, además se solicitó información respecto de los últimos 5 años, en cuanto a si habían o no sido sancionados disciplinariamente algunos docentes con vinculación ocasional.

### **Formulación del Problema**

La Procuraduría General de la Nación, como máximo ente de control en cuanto a asuntos disciplinarios, ha manifestado que los docentes ocasionales de Universidades Públicas de Colombia, no son sujetos disciplinables, conforme a la Ley 30 (1992); sin embargo, al realizar el análisis del principio de autonomía universitaria que le asiste a las Universidades Públicas en Colombia y en concordancia con el artículo 70 de la Ley 1952 (2019) y la sentencia C-006/96 (1996), es posible otorgar discrecionalidad universitaria a sus directivos para emitir y regirse por su propios estatutos de acuerdo con la ley en materia disciplinaria, si bien es cierto esta autonomía no puede ser absoluta, también es cierto que se deben perseguir los fines estatales para poder garantizar un orden publico justo, un interés general y un bien común. Siguiendo entonces estos fines, se plantea la siguiente pregunta de investigación: **¿los docentes ocasionales pueden llegar a ser sujetos disciplinables, conforme al artículo 70 de la ley 1952 (2019), la sentencia C-006/96 (1996) y los estatutos expedidos en las Universidades Públicas de Colombia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 69 Constitucional?**

### **Objetivos**

#### **Objetivo General**

Analizar, a raíz de la ausencia de régimen disciplinario sancionatorio para docentes ocasionales en algunas IES públicas en Colombia; si los docentes ocasionales, pueden llegar a ser sujetos disciplinables, con base en el artículo 70 de la ley 1952 (2019), la sentencia C-006/96 (1996) y los estatutos generales expedidos en las Universidades Públicas de Colombia, conforme al principio constitucional establecido en el art. 69 de la Constitución Política de Colombia (1991).

#### **Objetivos Específicos**

Relacionar el principio de Autonomía Universitaria, en contexto con la función pública, la función administrativa y el servicio público.

Identificar en los estatutos docentes de algunas Universidades Públicas de Colombia, si existe aplicación del régimen disciplinario a los docentes ocasionales.

Analizar conforme al artículo 70 de la Ley 1952 (2019) y la sentencia C-006/96 (1996), si los docentes ocasionales llegan a ejercer funciones públicas, por prestar un servicio público de Educación, en algunas Universidades Públicas de Colombia.

Brindar una base que permita soportar la posibilidad de concebir a los docentes ocasionales como sujetos disciplinables, de acuerdo con los Estatutos Universitarios emitidos bajo el art. 69 constitucional.

### **Metodología**

El presente estudio es de tipo cualitativo con carácter descriptivo e interpretativo, puesto que no se cuantifica la información recolectada (Gómez, 2006). Por el contrario, se pretende realizar una revisión amplia de normas legales, jurisprudencia y doctrina en lo relacionado con el artículo 70 de la Ley 1952 (2019), la sentencia C-006/96 (1996), la Autonomía Universitaria, la función pública y sus ramificaciones (e.g., función administrativa y servicio público), además de indagar el contenido de los estatutos generales de Universidades Públicas de Colombia, con el fin de inquirir en las diferencias y similitudes, en cuanto al régimen disciplinario que le es aplicable a los docentes de planta y el régimen que puede ser aplicable en algunas de estas Universidades, a los docentes ocasionales y catedráticos; lo anterior, con base a la ausencia que se puede presentar en algunas IES públicas, respecto de un régimen disciplinario sancionatorio, que asegure el cabal cumplimiento de las funciones y deberes de los docentes ocasionales, sin llegar a justificar su impunidad bajo el precepto del art. 74 de la Ley 30 (1992). Aunado a esto, se tendrá en cuenta, para esta investigación, de igual manera las funciones, obligaciones y deberes que los docentes ocasionales ejerzan al momento de ser posiblemente investigados disciplinariamente por las respectivas IES.

Para la recolección de la información se enviaron 18 derechos de petición a universidades públicas de Colombia, solicitando la siguiente información: Indicar cuál es el régimen disciplinario implementado por la Universidad, cuando los docentes de planta, incurrir en alguna conducta prevista como falta disciplinaria; Indicar cuál es el régimen

disciplinario implementado por la Universidad, cuando los docentes ocasionales y catedráticos, incurren en alguna conducta prevista como falta disciplinaria; Relacionar en un informe específico, a cuantos docentes de planta, ocasionales y catedráticos, se les ha dado apertura de auto de investigación disciplinaria, cuántos de ellos han llegado a pliego de cargos y a cuantos se les ha culminado con fallo sancionatorio. Lo anterior comprendido en el periodo de los últimos 5 años. Por último, en caso de no contar con régimen específico disciplinario para los docentes ocasionales y catedráticos, indicar que procedimientos administrativos sancionatorios aplica la Universidad, cuando algún docente de estas dos categorías, infringe la Ley, los acuerdos y demás normas universitarias.

Ahora bien, se relacionan diez (10) respuestas de los derechos de petición remitidos, entre los cuales se logra advertir la ausencia de un régimen disciplinario diferencial del régimen aplicable a los docentes de planta; por este motivo, para el presente trabajo, es esencial investigar y analizar lo relacionado con la AU en contraste con el artículo 70 de la Ley 1952 (2019), la sentencia C-006/96 (1996) y el concepto No. 152 del 14 de agosto de 2018 de la Procuraduría General de la Nación; donde es claro, para este ente de control, advertir que los particulares que se vinculan bajos los estatutos universitarios contractuales de cada IES, deben estar sometidos, precisamente por su AU a las reglas internas que cuentan con un carácter particular en cada entidad educativa. Es decir, que cada particular docente, que se vincula bajo estos estatutos particulares y contractuales de las IES, está sometidos disciplinariamente a estos mismos estatutos particulares.

En conclusión, como se sabe los docentes ocasionales no son servidores públicos, por lo tanto, no ejercen funciones públicas y no serían cobijados por el régimen disciplinario (Ley 734, 2002). Sin embargo, esto no impide que dicha situación pueda ser reglamentada por parte de las IES, en sus estatutos generales internos, con base en el principio de AU. (Procuraduría General de la Nación, Consulta C-36, 2015)

## Marco Conceptual

### **Autonomía Universitaria.**

#### **Reseña histórica**

La Universidad pública ha sido considerada como una fuente de poder, y asimismo de conflictos, es por esta razón que allí se pueden encontrar inmersos diferentes intereses políticos, culturales o sociales, los cuales pueden llegar a ser perseguidos por diferentes grupos de interés, así como por el mismo Gobierno Nacional. Lo anterior, origina una motivación primordial en el desarrollo del principio de Autonomía Universitaria (en adelante AU), en búsqueda de la mejor forma jurídica para canalizar los intereses internos y externos de las Universidades, abriendo paso a la estructuración y conformación de libertades e independencia, para suplir las necesidades de su entorno y comunidad académica y administrativa, otorgando a estas Instituciones de Educación Superior (en adelante IES) una solución innovadora y sobre todo eficaz.

La palabra autonomía, proviene de las raíces griegas *autòs: propio y nomos: Ley o norma*. Según manifestó Kant, en su libro *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*, en su capítulo segundo, la autonomía debe ser considerada como aquella máxima de voluntad legisladora, en donde un sujeto se otorga a sí mismo leyes o normas que es capaz de cumplir, por lo tanto, se comporta moralmente, ya que se somete a sus propias leyes, las cuales tienen origen en su propia razón. Atendiendo este concepto Kantiano, las IES vendrían a ser un sujeto racional moralmente y universalmente legislador, ya que gracias a la libertad de voluntad, se someten a una máxima conformada por su propia voluntad legisladora, pues al ser sometidos únicamente a cualquier Ley, llevaría consigo un interés, provecho, coacción o imposición, tratándose de una voluntad forzada y obligada a obrar de cierto modo, impidiendo el surgimiento del deber y del fin en sí mismo para estas IES. Por lo tanto, las IES, si tenemos en cuenta los preceptos Kantianos, serían un ser racional considerado como legislador de un reino de fines, cuyo origen es su propia voluntad (Moreno & Esponda, 2008).

Ahora bien, se precisa el surgimiento de la Universidad y su Autonomía en Colombia, partiendo de que la Autonomía se encuentra inmersa en el concepto de Universidad, esta última proveniente del latín *UNIVERSITAS*, palabra conformada por dos adjetivos latinos *UNIVERSUS-A-UM: (“todo”, “entero”, “universal”)* y *UNUS-A-UM: (“uno”)*,

otorgando significado amplio y concreto, al conjunto o agrupación de comunidades dedicadas a defender mancomunadamente intereses colectivos, bajo una misma representación jurídica. Quienes por primera vez se encontraron interesados en la eclosión de las Universidades, fueron los papas y reyes durante la edad media, garantizando protección a estos gremios y concediendo de igual manera, privilegios y jurisdicciones autónomas. Estas asociaciones o agrupaciones de alumnos y profesores, presentaron problemas sociales con las autoridades locales de sus respectivas ciudades, ya que estas últimas querían mantener bajo su control y gobernanza a los gremios, puesto que eran administrativa y políticamente independientes, lo que generaba en ocasiones disgustos, que produjeron la mudanza a otras ciudades por parte de algunos alumnos y la separación de algunas de estas agrupaciones (e.g., Universidad de Cambridge nació de la disgregación de la Universidad de Oxford).

Una de las principales Universidades, que históricamente trabajó por la autonomía de sus gremios y asociaciones, en la edad media, fue la Universidad de Bolonia, con ayuda del emperador Federico Barbarroja; éste, protegió y resguardo a los estudiantes que encontraban amenazada su libertad y autonomía de enseñanza, de las leyes injustas a las que eran sometidos en Bolonia, y por esta razón, es que surge la Universidad de Bolonia (Pavón & Ramírez, 2010).

Adentrándose la edad moderna, surgen dificultades dentro de las Universidades españolas, puesto que los reyes intervinieron de manera directa en la autonomía de las mismas, pues si bien es cierto, incrementaron las universidades, en cuanto a sus recursos y alumnos, con el favor de los aportes de la monarquía; también es cierto, que se encontraban limitados, ya que no podían manejar sus recursos y libertad de cátedra, como mejor les pareciera, sin evitar los intereses del gobierno real. Lo anterior, llevó al estancamiento de las Universidades, en la formación intelectual de sus alumnos, pues debían obedecer al modelo real, ya que estos serían los súbditos empleados por el mismo (Pavón, et al., 2007).

Como consecuencia del estancamiento e inmersión de los intereses reales, dentro de la libertad de cátedra, enseñanza y autonomía de las Universidades españolas, surge la gran renovación de las IES en Berlín. Wilhelm von Humboldt, integrante- fundador de la Universidad de Berlín, enfocó su trabajo académico en la creación de una universidad,

cuyos principales aspectos de enseñanza debían ser la investigación, la ciencia y la autonomía, tanto de estudiantes como de docentes, libres de aprehensiones y exigencias del Gobierno Estatal, el cual, simplemente debía garantizar la autonomía universitaria y brindar total apoyo económico a la Universidad. Y es allí, con el concepto Humboldtiano que se da en el siglo XIX, el nuevo y moderno concepto de AU (UNESCO, 1999).

La AU no emana como un concepto final o unívoco, su formación siempre va a depender de situaciones y enfoques particulares de las IES; en Latinoamérica, podemos hablar que este concepto de AU, tomo fuerza con los movimientos estudiantiles, principalmente en Argentina, quienes, aunque no de manera explícita abordaron la autonomía, si propendieron porque las Universidades, rompieran con los poderes estatales que los aprehendían y no dejaban avanzar en la libertad de cátedra y enseñanza. Se desligaron de creencias religiosas y nacionalistas, en busca de una reforma universitaria, donde la autonomía fuese la base y el pilar de la dirección democrática y académica de las IES, junto con el cogobierno de estudiantes, graduados y docentes, quienes serían los encargados de garantizar la renovación profesional, científica y pedagógica (Marsiske, 2004).

### **Surgimiento en Colombia**

En Colombia el desarrollo e implementación de la AU, surge hasta hace tres décadas, cuando en la Constitución Política de Colombia (1991), en su artículo 69, se estableció y garantizó el principio de Autonomía Universitaria, concediendo a las IES el derecho a regirse por sus propios acuerdos y reglamentación, necesarios para reflejar las libertades académicas, administrativas y económicas, no sin antes establecer unos limitantes de orden constitucional (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 69).

Es así que la Ley 30 (1992) en desarrollo del precepto constitucional, y por la cual se establece la organización de la Educación Superior en Colombia, reglamenta la AU, de la siguiente manera:

**ARTICULO 28.** La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus

programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. (Ley 30, 1992, art. 28)

Asimismo, el artículo 29 *ídem* señalo que:

**ARTICULO 29.** La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos.
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

**PARÁGRAFO.** Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES). (Ley 30, 1992, art. 29)

Continuando con el análisis de la Ley 30 (1992), su artículo 57 enfatiza sobre la naturaleza jurídica de este principio, así:

**ARTÍCULO 57.** Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio

de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

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

<Inciso modificado por el artículo 1 de la ley 647 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> 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. (Ley 30, 1992, art. 57)

En conclusión, de lo expuesto anteriormente, se logra identificar la capacidad autónoma, en cuanto a la forma de autodeterminación y autorregulación que le es otorgada a las IES; sin embargo, es preciso mencionar, como se relacionó históricamente, que las IES, en sí, no gozan de una verdadera autonomía, puesto que se podría indicar, que siempre se ha visto amenazadas y permeadas por el poder moral, político y económico. Al respecto, cabe señalar de igual forma, que no se busca indicar la existencia de una incompatibilidad entre la relación de las IES y el sistema gubernamental, sino que se debe es lograr la consecución de una relación homogénea, justa y equitativa, que permita a las IES, sin el menoscabo de su AU, beneficiarse de recursos del capital y la industria, con el fin de obtener eficiencia en la producción de la investigación, como un beneficio global social (Ruiz, 2000, p. 217).

### **Análisis Jurisprudencial**

Es entonces, como a partir de la Constitución Política de Colombia (1991), que se derivan diferentes conceptos jurisprudenciales dados a la AU, ya que no existe con claridad, una conceptualización entre el principio y su regulación, que reafirme el compromiso que tienen los organismos estatales, para garantizar condiciones autónomas, que no vulneren los derechos de las IES, en cuanto a divulgación libre, en pro del desarrollo social y económico de las mismas.

La Corte Constitucional en la sentencia T-492/92 (1992), consagra la educación como el derecho fundamental e inalienable que tiene toda persona, en cuanto a la naturaleza racional del mismo. De igual forma, esta disposición constitucional, indica que la educación es aquel servicio público que tiene una función social, donde se busca el conocimiento, la investigación, el análisis crítico, la ciencia y demás valores de la cultura general. Conforme al artículo 70 de la Constitución Política de Colombia (1991), el Estado Colombiano debe propender por el fomento y acceso de todos sus habitantes a la educación, en igualdad de oportunidades y de manera permanente. Señala, que el Estado presta un servicio público directo y por medio de sus propias instituciones educativas, donde se establecerá un régimen especial, para las IES.

Respecto de la ponencia, que se llevó a la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, en el mes de abril de 1991, se mencionaba que la Constitución, debía observar explícitamente el conjunto de derechos y garantías, donde se expresara el reconocimiento que los colombianos le concedíamos a la cultura y a la educación, incluyendo principalmente la ciencia, la tecnología y el arte; y como segunda medida, la apropiación sistemática de la cultura, la formación intelectual y ética del sujeto individual y del sujeto ciudadano.

Por lo anterior, lo que se buscó, era consagrar derechos y deberes que garantizaran la igualdad y la equidad, en cuanto al acceso a bienes y valores culturales, que pudiesen contar con el esfuerzo coligado del Estado, la sociedad y los particulares. Ahora bien, se relaciona que el criterio fundamental, que debe ser la guía en las relaciones del Estado con la meta cultural, sistemática y popular, no es aquella que deba ser sometida al imperio del poder público, sino más bien, la creación y conformación de condiciones que ameriten y garanticen su libre desarrollo. El fin único de la presencia del Estado en la educación nacional, es la búsqueda de garantías mínimas y pautas en materia de orientación y calidad.

En ese orden de ideas, en lo que respecta a las IES, el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia (1991) garantiza la AU, como fundamentación principal 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, en lo que respecta al ámbito

académico e ideológico, de igual manera, en el manejo que se dé administrativo y financiero de las IES.

En el pleno ejercicio de su AU las IES gozan de libertad, en cuanto a la determinación de darse sus propios estatutos, definir su propio régimen interno, estatuir aquellos mecanismos de elección, designación y duración de periodos de los directivos y administradores; además, cuentan con plena libertad de señalar y regular, las reglas respecto a la selección y nominación de sus profesores, aprobar su propio presupuesto, entre otras facultades con estas IES cuentan.

Recapitulando, el concepto de AU implica la consagración de aquella regla general, cuyo fin único consiste en otorgar libertad de acción a las IES, de modo que las restricciones lleguen a ser excepcionales previstas por la ley.

Se hace mención, a la competencia del legislador en cuanto a establecer condiciones necesarias para la conformación y gestión de las IES (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 68), tales como decretar disposiciones generales dando guía de pautas establecidas en la Ley, para conformar sus estatutos directivos. Dentro de esas pautas y/o lineamientos generales, el legislador por medio de la Rama Ejecutiva, ejercerá la inspección y vigilancia de las IES, a su cargo con el fin de alcanzar aquellos fines indicados en el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia (1991), sin entrometerse y menoscabar la AU.

Haciendo referencia, al tema que interesa para los fines de este trabajo, contemplado dentro de la AU debe existir de manera clara y concisa para todas las IES la posibilidad de concertar, con carácter obligatorio para todos aquellos que hacen parte de la comunidad universitaria (i.e., directivos, docentes, estudiantes y particulares) un régimen interno, que sea adoptado por medio de reglamentos; y dentro del cual, deban de manera decisiva, estar previstas las disposiciones que al interior del respectivo establecimiento educativo van a ser aplicables a las diferentes situaciones que surgirán como consecuencia o con ocasión de su actividad educativa y administrativa, tanto para el campo administrativo, como para el disciplinario.

Continuando con el análisis de la sentencia T-492/92 (1992), se indicaban que las razones tanto en justicia, como en seguridad jurídica, debían hacer menester de manera nítida a las reglas de conducta que todos los administrados y administradores, deben observar en el cumplimiento diario de sus funciones dentro de la vida universitaria. La Corte Constitucional, reseñó como ejemplo, el cumplimiento estricto del régimen disciplinario, resaltando la identificación de las sanciones aplicables para los casos concretos y, sobre todo, aquellos procedimientos que habrán de seguirse para poder imponer las mismas, cuando se infrinjan sus preceptos disciplinarios y estatutarios.

Una vez las IES establezcan sus estatutos disciplinarios y demás regímenes aplicables, deben hacerlos visibles y públicos por parte de la autoridad correspondiente, para el cumplimiento de su publicidad y conocimiento de quienes están obligados a acatarlos; obviamente, las actuaciones que surjan a partir de su entrada en vigencia, no pueden ser foráneas a sus mandatos, siempre y cuando estén acorde con la Constitución Política (1991) y las Leyes que le sean aplicables.

En sentencia T-598/92 (1992), la Corte Constitucional, desarrolla aspectos relativos a la garantía constitucional de la AU (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 69), la cual conforme al mandato superior vislumbra, dos aspectos importantes: uno, la posibilidad de disponer y asignar sus propias directivas administrativas y académicas; y otra, la posibilidad de estatuir y regirse por sus propios reglamentos y normatividades. Todo lo anterior, sin perjuicio y menoscabo de la ley.

Este derecho a la autonomía universitaria, consagrado como principio constitucional, originariamente se orientaba a evitar que el poder público sometiera la ciencia, el conocimiento y sobre todo, la función crítica de las IES, a sus mandatos gubernamentales. Por esta razón, con la Asamblea Nacional Constituyente, se dio el surgimiento a la época de la diáfana distinción entre los límites en los espacios del conocimiento y los espacios del ejercicio de la función Estatal. Esta fue entonces, la época de las jurisdicciones de la “UNIVERSITAS medieval”, los cuales fueron acogidos por el derecho positivo del Estado Liberal Clásico, como otra forma más de expresión al culto de la razón y el conocimiento.

Ha sido evidente la transformación y el progreso de la concepción de la AU, principalmente como consecuencia originaria, en cuanto a la ruptura de los límites entre el saber y la praxis política. Aún más, se evidencia el cambio histórico que muestra la aspiración, cada día más consecutiva, en torno a identificar el conocimiento de la decisión política. Las IES, avanzan en la realización y consecución de metas propias, mediante los esfuerzos constantes que desarrollan con el fin de situarse dentro de la sociedad y poder ubicar a sus egresados en el ejercicio de la función pública. De igual forma, el Gobierno, busca atraer a las IES, ofreciendo su apoyo constante, para la elaboración y ejecución de sus planes y programas.

Lo anterior, demuestra que los posibles enemigos de la AU, como son el poder público y sus diferentes estamentos sociales y políticos, han ido cambiado su contorno, con base en una lógica concurrencial y participativa, alrededor de las IES, y así convertirse en positivos aliados. Sin embargo, esto no significa que la AU, este perdiendo campo e importancia dentro de las IES, sino más bien, los vean como un apoyo mancomunado, a fin de lograr misiones institucionales como lo entiende la Constitución Política (1991), en cuanto a su expresión principal, que no es otra que, la formación académica y la investigación científica.

Por otro lado, enfatiza la Sala de la Corte Constitucional, que debe mantenerse el respeto por el desarrollo principal de la AU; pues si bien es cierto, en algunas oportunidades el poder político y público bajo el mando de algunos poderes sociales, pueden ser un gran aliado de las IES, también lo es, que pueda representar una amenaza grave y enfática de la AU, en cuanto a posibles cambios sorpresivos y hasta radicales que el Estado, quiera llegar a realizar al interior de las IES.

Dentro del caso que la Sala Plena Constitucional debatía en esta sentencia, se dejó claro que la IES, contaba con plena AU para tomar las decisiones que mejor se acomodaran a la situación que se presentaba allí, en torno del bienestar institucional, y conforme con las políticas administrativas y directivas, implementadas por la misma IES, garantizando la seguridad económica, que podría estar en juego.

Siguiendo el desarrollo jurisprudencial que le ha dado la Corte Constitucional al principio de AU, en sentencia T-538/93 (1993), se hace alusión al régimen disciplinario con que

deben contar las IES, en razón del cumplimiento de las funciones y deberes de los administrados y administradores de la Institución. La Sala Plena, enfatiza:

Con arreglo a los reglamentos y a la ley, corresponde a las universidades y a los centros de educación superior en general, de manera autónoma e independiente, la potestad de iniciar procesos disciplinarios a sus estudiantes y aún a los profesores (quienes en ningún caso pueden separarse del cumplimiento del reglamento interno, dada su calidad de miembro de la comunidad universitaria y principal responsable en la formación del estudiante, tanto en lo que hace al aspecto académico, como en el moral y disciplinario), cuando haya lugar para ello, obviamente con la plena observancia de las formalidades propias del debido proceso. De tal manera, que el proceso disciplinario que adelanten las universidades debe ajustarse a sus estatutos y reglamentos internos, los cuales, a su vez deberán estar de conformidad con la Constitución y la ley. (Sentencia T-538/1993, 1993)

Ahora bien, la AU debe ser entendida como aquel cauce que guía siempre a las IES al objetivo plasmado en la Constituyente (1991), es decir, brindar garantías en aras de prestar un servicio público de calidad y libertad, en torno del cumplimiento de la función pública. En síntesis, el sentido que se genera de la AU, es aquel por medio del cual se brindan a las IES una potestad discrecional necesaria, con el fin de desarrollar su propio contenido académico, basado en capacidades creativas e investigativas, eso sí, acatando el límite que le impone el orden público, el interés general y el bien común.

La sentencia T-554/93 (1993) hace mención, en lo relativo al derecho a la igualdad y la AU, indicando que dentro del ejercicio de la AU y las facultades que esta le otorga a las IES, las mismas, tienen plena autonomía de generar y transformar continuamente sus procesos y experiencias académicas; lo anterior, no puede entenderse como violación al derecho de igualdad, toda vez que, las IES cuentan con plena libertad de generar nuevos sistemas y procesos, para llevar a cabo un desarrollo continuo de sus labores docentes, estudiantiles y administrativas, a fin de lograr mejorar el sistema y el procedimiento educativo, y sobre todo conseguir eficiencia de sus propios recursos.

En la C-299/94 (1994) destaca la Corte que la AU de las IES no es absoluta, si bien es cierto, otorga ciertas facultades y libertades para el desarrollo de procesos académicos, financieros y administrativos; también, indica que esta AU se encuentra limitada por la vinculación que se tiene con el Ministerio de Educación Nacional (MEN). La mencionada vinculación a que se hace referencia, parte en lo relativo al control y observancia que se realiza de las políticas y planeación de este sector educativo, asimismo, a la inspección y la vigilancia que concierne a la materia educativa (i.e., arts. 150-8, 189-21-22, C.P., 1991; arts. 31, 32 y 33, Ley 30/92, 1992).

Si se mira, el diseño institucional de la IES, deja ver la conformación e integración de una figura especial y autónoma dentro del sistema descentralizado administrativamente por servicios o funcional, que ha sido denominado como "entes universitarios autónomos"; a los cuales, se les asignaron unas características especiales reforzadas en su autonomía (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 69) que peculiarmente los hacen diferentes de otros organismos o entidades descentralizados por servicios.

Realmente lo que resalta la diferencia entre los entes universitarios y los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto social y funcional, es la AU que la propia Constitución Política (1991) le ha reconocido a las IES, en forma expresa, dejando de ser un atributo o principio legal, hasta antes de la Constituyente, indistinto y vago; con esto se quiso resaltar una característica propia de la democracia moderna en Latinoamérica, que fue traducido en el axioma donde los estudios de educación superior, deben estar separados de cualquier forma de dirección, orientación e interferencia del Gobierno Nacional.

En conclusión, se puede indicar que, en virtud de la AU la gestión de todos los intereses administrativos y académicos de las IES, dentro de su ámbito, son confiados y puestos a disposición de sus propios cuerpos de gobierno y dirección, sin que se permita cualquier tipo de injerencia del ejecutivo nacional, ya que ello constituiría una conducta con reproche legal y constitucional sobre el fuero autónomo universitario.

Por lo anterior, la Sala plena de la Corte Constitucional resalto lo siguiente:

El marco legal al cual debe someterse la universidad tiene unos límites precisos y limitados; por lo tanto, la ley no puede extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa, como sería por ejemplo, en los aspectos relacionados con el manejo docente, (selección y clasificación de sus profesores), admisión del personal docente, programas de enseñanza, labores formativas y científicas, designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, etc. 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-299/1994, 1994)

Por otra parte, en lo relativo con la vigilancia e inspección que se realiza a las IES, la Corte precisa, que estas injerencias, por decirlo así, simplemente admiten un control limitado en una labor de supervisión respecto de la calidad de la instrucción académica, el manejo ordenado de la misma y la observancia de directrices de la política educativa consignada en la ley. La anterior injerencia no se relaciona con el control en los nombramientos del personal, las definiciones de calidades y las clasificaciones del personal docente y administrativo, tampoco comporta control sobre el manejo y la tendencia filosófica o cultural que alientan las actividades educativas o de grupos de investigación, ya que esta comunidad científica e investigativa que se encuentran conformando a los estamentos universitarios cuenta con plena autonomía en la dirección de sus programas.

Otro tema que se resalta de manera importante en la sentencia C-506/99 (1999), es aquel relativo a la manifestación que se hace de la AU, como una regla general, consistente en la libertad de acción de las IES, de modo que las restricciones que se implementen a esta AU, deben ser excepcionales y consagradas en mandatos legales.

## **La Función Pública**

### **Antecedentes históricos**

Uno de los primeros antecedentes está en la Constitución Nacional de 1886, artículo 62, en donde se habla de la incompatibilidad, responsabilidad y cualidades que son necesarias a la hora de ejercer ciertos empleos (EVA. s.f.). Dicha ley está relacionada con uno de los objetivos que tiene hoy en día la función pública (s.f.): “Contribuir al bienestar de los

colombianos mediante el mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos (...)”. Adicionalmente limita la atribución nominadora del presidente de la República y demás dirigentes al determinar que todo nombramiento o despido únicamente se puede hacer de acuerdo a las normas expedidas por el congreso. Un segundo antecedente está en la ley 165 de 1938 (s.f.), que establece la carrera administrativa para los empleados municipales, departamentales y nacionales, promoviendo la debida preparación para el óptimo desempeño en los distintos cargos públicos. En esta ley se trata, por primera vez, el tema de la función pública de manera general (Martínez, 2010, p. 111).

La ley 165 de 1938 también es el punto de partida y desarrollo de normas relacionadas con el poder público, es decir con todo aquello que tenía que ver con el régimen disciplinario, el régimen salarial y el régimen prestacional. Adicionalmente marca el inicio de la conformación de ciertas comisiones encargadas de establecer reformas en torno a la carrera administrativa y de proponer normas sobre las funciones de los distintos cargos – actividad que realizaba la Comisión Interparlamentaria del Servicio Civil – con el fin de determinar si un aspirante era o no idóneo para un ascenso o para una desvinculación (Martínez, 2010, p. 112).

En 1957 la carrera administrativa asciende al canon de constitucional y en 1958 se crea la Sala del Servicio Civil dentro del Consejo de Estado, como un mecanismo de consulta en materia de función pública. En el mismo año se fundó la Escuela Superior de Administración Pública cuya función fue capacitar y preparar a los servidores públicos y el Departamento administrativo del Servicio Civil encargado de guiar, mediante la creación de algunas políticas, la labor de dichos servidores. A partir de este año se siguen publicando leyes y decretos que van variando el ejercicio de la función pública en Colombia:

- Decreto ley 1732 de 1960, artículo 1: se distribuyen en dos sectores los empleos públicos, los que tienen que ver con una carrera administrativa y los que son de libre nombramiento y remoción. (Diario Oficial, 1960, p. 14)
- Ley 65 de 1967: el presidente de la República adquiere la facultad de establecer normas encaminadas a la modernización del estado, específicamente con lo que tiene que ver con la función pública. (Diario Oficial, 1967, p. 8)

- Decreto 2169 de 1992: modificó el quehacer de la función pública en lo referente a la creación de programas de carrera administrativa, el bienestar social y la gestión del talento humano (Función Pública, 1992).
- Leyes 443 y 489 de 1998: se le otorga a la función pública el papel de asesoría de la Comisión Nacional del Servicio Civil para la correcta dirección de la carrera administrativa. (Función Pública, 1998).

En el año 2003 se introducen los modelos de gestión de calidad y en 2004 se consolida la estructura aún vigente de la función pública. Durante la misma época se implementa un nuevo modelo para el empleo público dentro del cual se desarrollan temas como la planificación del empleo, la gestión de las relaciones humanas, la gestión del desarrollo, del empleo, de los salarios y las prestaciones sociales. Actualmente la Función Pública, producto de cada una de las transformaciones, superficialmente mencionadas, es una “entidad estratégica, técnica y transversal del gobierno nacional encargada del mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos en todo el territorio nacional”. (Función Pública, s.f.).

### **Definición y razón de ser de la Función Pública**

El concepto función pública proviene de los términos latinos *functio* que traduce ejecutar o desempeñar y *publici* que se refiere a lo público. Ahora bien, la razón de ser de la función pública que se deduce de esta primera definición, está estrechamente ligada con la concepción y ejercicio que cada país se haga del Estado. Así, por ejemplo, en un Estado absolutista la función pública se enmarcará dentro de una estructura cerrada, mientras que en un Estado democrático se desarrollará dentro de cierta politización de lo público. Como quiera que sea, la función dentro de la cual se empezó a desarrollar, siguiendo la línea de su definición etimológica, fue el garantizar la situación laboral del empleo público, demostrando así un interés público de la organización administrativa. Posteriormente la función pública se desarrolló dentro de algunos sistemas alternativos y un sistema de carrera, en los cuales la preocupación pasó a ser el profesionalismo de los empleados públicos, la vocación de servicio, la programación del personal y la estabilidad y seguridad del empleado. (Zúñiga, 1998, p. 367).

Continuando con un acercamiento a lo que hoy en día se entiende por función pública, vale la pena resaltar la definición de Puentes (2009): quien habló de ella como “un proceso

de administración de las personas que prestan servicio en las diferentes entidades del Estado” (p. 11). Esta definición que está en consonancia con lo afirmado por Ramón Parada al referirse a ella como el conjunto de hombres a disposición del Estado y que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos (como se cita en Puentes, 2004, p. 65). Por otra parte, desde el punto de vista jurídico, se ha utilizado el término para relacionarlo con una faceta de la Administración que tiene que ver con la gestión del talento humano, es decir, de las personas, que desde distintas modalidades se encuentran vinculadas al Estado (Martínez & Ramírez, 2008, p. 21). En todo caso la definición apunta a una misma línea y frente a esto no es ajeno el desarrollo que la función pública ha tenido en Colombia.

El Estado Colombiano desarrolla sus funciones y las distribuye en los poderes legislativo, ejecutivo y jurisdiccional. Dentro de la función ejecutiva o administrativa existen ciertas actividades que debe realizar, entre las cuales está el propender por crear una organización estatal funcional, regular las relaciones internacionales y las relaciones de sus miembros, organizar el patrimonio público, la prestación de servicios públicos, entre otros. Cada una de estas tareas debe ser asumida por el gobierno en ejercicio mediante el desarrollo de unas etapas. La función pública se identifica con cada una de esas etapas que debe seguir el Estado para cumplir todas las tareas que están a su cargo dentro de las que está aquello sobre lo que se ha venido hablando desde la definición etimológica: la prestación de servicios públicos y la dirección y formación de los encargados de prestarlos. (Consejo de Estado, 2006. p. 1).

Concluyendo, definimos la Función Pública en dos sentidos: uno amplio referido a todo el conjunto de actividades que el Estado realiza por medio de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos independientes y de las entidades públicas; y uno restringido asociado con el conjunto de principios y reglas que aplican a las personas – empleado, funcionario o trabajador – que tienen un compromiso laboral dentro de algún organismo del estado. (Corte Constitucional, 2020).

Por otro lado, a partir de la definición de función pública se puede deducir la razón de ser de la misma y explicar a partir de sus principales funciones. Una de las funciones que tiene es reglamentar la manera como se debe desenvolver la relación entre el empleado y el Estado, aclarando aspectos como las condiciones de ingreso, permanencia, deberes,

derechos, responsabilidades, retiro del servicio y el régimen disciplinario y prestacional (Corte Constitucional, 2020). De lo anterior se desprende otra de sus funciones, la cual tiene que ver con la existencia de un régimen especial de la función pública encargado del cumplimiento eficaz de las tareas públicas mediante el establecimiento de una serie de normas que regulan la función de los trabajadores del sector público (Vasconcelos, 2004, p. 159).

Cuando la función pública se utiliza para designar a las personas que tienen a cargo funciones y servicios públicos, así como el régimen jurídico al cual están sujetos es primordial para el Estado dar especial importancia al oficio, responsabilidades y reglas que regulan la relación laboral entre los servidores públicos y el Estado (Puentes, 2008, p 138). Como puede verse es fundamental para la función pública lograr mejorar la prestación del servicio público de ahí que sea tan importante la gestión del talento humano, la planeación, el diseño y ejecución de programas encaminados a optimizar el funcionamiento de la administración pública y por supuesto la formación y preparación de las personas que están al servicio del Estado y no es para menos cuando también es responsable de la Escuela Superior de la Administración Pública, espacio en el cual forman y capacitan a cada una de las personas encargadas de prestar algún servicio del Estado. (Función Pública, s.f.).

En resumen, el organismo encargado en Colombia de velar por el mejoramiento continuo de los servidores públicos y las instituciones estatales, de enaltecer al servidor público y su labor y de consolidar una gestión pública basada en la excelencia, es el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que presta sus servicios, acomodados a las funciones anteriormente mencionadas, en cuatro ámbitos: el empleo público, la gestión pública, el fortalecimiento institucional y la democratización y transparencia; siempre bajo los principios constitucionales que le han sido atribuidos, a saber, la igualdad, el mérito, la moralidad, la eficacia, la economía, la imparcialidad, la transparencia, la celeridad y la publicidad (Función Pública, s.f.).

### **La Función Administrativa**

En 1945, a partir de una reforma política se establecieron las tres ramas del poder público en Colombia; posteriormente en la Constitución del 91 se ratificaron y crearon unos órganos afines a las ramas. Cada una de ellas representa una función que debe cumplir el

estado. Dentro de las funciones están la función constituyente encargada de las normas constitucionales, la función legislativa relacionada con las reglas del derecho, la función jurisdiccional aplicada a las decisiones en torno a controversias jurídicas y la función administrativa relacionada con la Rama Ejecutiva y encargada de implementar acciones encaminadas a cumplir con todos los fines del Estado (Medina, 2010, p. 19). El camino que ha seguido la función administrativa hasta llegar a ser lo que es hoy en día ha traído consigo cambios y transformaciones que han permitido un mejor desempeño de papel del estado en su dimensión administrativa. Para entender este proceso vale la pena dar una mirada a la evolución y significado de la función administrativa.

### **Desarrollo histórico de la función administrativa**

Sin tratar de profundizar en el tema se puede afirmar que el origen de la organización administrativa se remonta a las primeras comunidades primitivas en donde ya se esbozaba un esfuerzo común manifestado en el interés por el bienestar social. A partir de allí ha empezado un camino evolutivo siempre acorde a las características sociales y políticas de cada época y en consecuencia con las distintas escuelas en las cuales se desarrolló – la administración científica de Taylor, la administración industrial de Fayol, la administración humanista de Parker Follet, las escuelas del comportamiento, entre otros (Beltrán & López, 2018, p. 21-54) –. Como arte, la administración es reciente ya que surge en el siglo XX con los planteamientos de Taylor y Gant (Asturias Corporación Universitaria, s.f. p. 4-8), sin embargo, un acontecimiento que marca un punto de inflexión en la administración, previo a su desarrollo como arte, es la Revolución Francesa ya que allí se empieza a desarrollar una visión del Estado moderno y con ella una nueva forma en la que los Estados ejercen la función administrativa.

Por otro lado, la Revolución Industrial permitió la aparición de grandes organizaciones que fueron dando un cuerpo conceptual al tema de la administración por lo que las empresas requerían de nuevas formas de organización y nuevas prácticas administrativas. Así mismo los estados que iban adoptando el nuevo modelo capitalista y democrático empezaron a desarrollar modelos administrativos buscando que todas las responsabilidades del mismo empezaran a tener los mejores resultados (Perspectivas, 2007, p. 46). Con el tiempo la administración estatal se convirtió en ciencia, de la cual el país precursor fue Alemania a través del concepto cameralismo; concepto referido al ámbito político en donde las asambleas predominan sobre el poder ejecutivo. Quienes

pertenecían a esta corriente se preocupaban por estudiar las instituciones administrativas existentes y los medios para mejorar su funcionamiento. Es a partir de este hecho que se empieza a transformar el ejercicio de la administración estatal. (Gómez, 2016, p. 7).

Actualmente algunas formas gobierno como el de Colombia, caracterizados por el ejercicio de una democracia representativa, distribuyen el ejercicio del poder en tres ramas, a las cuales se hizo alusión al comienzo de este apartado, la legislativa, ejecutiva y judicial. Esta distribución ha permitido un correcto desarrollo de las funciones del Estado debido a que cada poder ejerce vigilancia sobre sí mismo y sobre los demás, favoreciendo que funcione de la mejor manera. De esta división surgieron los términos Legislación, Administración y Justicia, asociados a tres órganos, encargados también de sus respectivas funciones. Si bien se afirmó antes que la Administración pertenece al poder Ejecutivo, en la práctica hay funciones administrativas que realiza el órgano legislativo o jurisdiccional pertenecientes a las otras dos ramas del poder (Gordillo, 1962, p. 88). Para aclarar esta confusión es necesario precisar la definición y aclarar los objetivos de la función administrativa del Estado.

### **Definición y objetivos de la función administrativa**

Gordillo (1962) habla de tres criterios para definir la función administrativa. El primero de ellos se refiere a un concepto orgánico en el que la función administrativa es una parte de la función estatal – Poder Ejecutivo – realizada por órganos administrativos regidos por relaciones de dependencia con los demás órganos del Estado; el segundo es el concepto negativo en el que la función administrativa es definida como la actividad estatal que resta luego de excluidas la legislación y la jurisdicción; el tercer y último criterio parte del concepto material de la función administrativa definida como la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar los intereses públicos que asume en los fines propios. La conclusión a la que llega Gordillo, a partir de los tres criterios, es que la función administrativa es “toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales” (p. 93).

Por su parte Guzmán (2008), a la hora de definir la función administrativa, establece ciertas características que permiten ver que el quehacer de la función administrativa transita por diversos organismos estatales independientemente de que sean privados o no.

Dichas características llevan a la conclusión de que la función administrativa “opera en el ámbito de las labores cotidianas de interés general. Así las decisiones de la Administración Pública se relacionan directamente con funciones de interés general que se deben realizar de manera permanente, es decir, con un carácter concreto, inmediato y continuo” (289). Evidentemente, ya sea que su ejercicio tenga que ver con un interés general o con un interés particular, es deber del Estado materializar por medio de la administración pública, el cumplimiento de sus fines.

Al respecto de la definición de función administrativa, el Consejo de Estado (CE, 2019) afirmó: Corresponde en principio a actividades encomendadas al ejecutivo y dirigidas a la aplicación de la Constitución, de la ley, y de los ordenamientos inferiores. En un sentido más amplio y acorde con nuestra realidad institucional, por función administrativa se entiende aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley, y que, excepto para las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción. Entonces, el género es la función pública y una de sus especies es la función administrativa, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado. Así las cosas, la función administrativa es siempre actividad del poder Estatal, sea que se realice por órganos o autoridades públicas o por particulares, con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución (p. 1).

Es notoria una misma línea temática frente las nociones de función administrativa expuestas. De dichas definiciones se pueden deducir los objetivos que tiene la función administrativa particularmente en Colombia; objetivos que han sido ratificados en algunas sentencias de la Corte Constitucional y en el artículo 4 de la ley 489 (1998):

- Sentencia C-166/95 (1995): en el ejercicio de la función administrativa de llevar el registro de proponentes, las Cámaras de Comercio, deben ceñirse a los postulados y reglas del derecho público, procurando observar las finalidades que el ordenamiento jurídico busca asegurar, y utilizando para ello los medios expresamente autorizados.
- Sentencia C-558/01 (2001): Bajo los dictados de la Constitución y la Ley, la función administrativa sólo encuentra su razón de ser a través de la acción que privilegia la materialidad sobre las formas en pro de la satisfacción de las

necesidades generales de todos los habitantes del país. En guarda de lo cual la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control de gestión y resultados.

- Sentencia C-816/11 (2011): La función administrativa tiene por objeto el servicio de los intereses generales y se adelanta con fundamento en reglas de igualdad -entre otras- (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 209), que implica un deber de trato igualitario a las personas en el reconocimiento y protección de sus derechos.
- Ley 489 (1998), artículo 4: La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

### **Constitucionalidad y legalidad de la función administrativa**

Como es de suponerse existen leyes que explican su función, principios y finalidades para su recto ejercicio. En la Constitución Colombiana (1991), en el capítulo cinco, artículo 209 se habla acerca de la función administrativa; allí se afirma 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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Así mismo la Ley 489 (1998) en el capítulo dos, artículos 3 y 4 nombran los principios finalidades que tiene la función administrativa en el territorio colombiano: La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

## Servicio Público

### Origen

El servicio público tiene inicialmente sus orígenes en Francia, a partir de la segunda mitad del siglo XIX; su importancia y acogida en Colombia y en el mundo occidental, tuvo que ver con el nacimiento del Derecho Administrativo, el cual ha sido considerado el derecho de los servicios públicos, según León Duguit. (Matías, 2013, p.43) El propósito principal del Derecho Administrativo era la regulación de los servicios públicos y de igual manera la resolución de los conflictos que surgieran alrededor de ellos.

Haciendo énfasis en los servicios públicos como ese elemento nuevo y fundamental dentro de la Administración Pública, que se encuentra anclado a los fines esenciales del Estado y al Derecho Administrativo, en donde se presenta un profundo cambio de concepción entre el derecho público y el Estado; cabe mencionar uno de los prefacios importantes escritos por León Duguit, en su obra *La Transformación del Estado*:

Dos ideas generales se desarrollaron en estas conferencias. La primera, que, por lo demás, inspira todo cuanto he escrito relativamente al derecho público, establece que la creencia en la existencia de un poder soberano “estático” no corresponde a nada real. Que esta creencia está en camino de desaparecer, que el Estado deja de ser, más y más cada día, un poder de mando, para convertirse en una cooperación nacional que asegura el cumplimiento de los servicios públicos y sanciona las reglas de derecho (Matías, 2013, p. 45)

Igualmente se precisa con la modernización del derecho público y el Estado, que los servicios públicos son el eje fundante entre la relación y el concepto que se tenía antes de soberanía, toda vez que, se produjo una distinción entre el papel del gobernante y el gobernado, ya que se fueron precisando las obligaciones que tiene los gobernantes con sus gobernados, en cuanto a la realización y cumplimiento de deberes que deben ser asegurados y garantizados únicamente con la intervención del Estado.

Dentro de la historia doctrinaria del servicio público, se parte del famoso fallo blanco, el cual fue proferido por el Tribunal de Conflicto de Francia en 1873, cuando una niña pequeña fue herida por un vagón en Burdeos. Todo inicia cuando su padre, acude al Tribunal para solicitar una indemnización por lo ocurrido con su hija. El Tribunal al

analizar el caso, determina que esto ha sido producto de actos realizados en función de un servicio público, y por esta razón se impuso la competencia al Juez Administrativo. Asimismo, se determinó que la responsabilidad de los daños producidos en medio del ejercicio de servicios públicos, debían estar regulados por fuera del ámbito civil, por tratarse del ejercicio de la administración pública.

El servicio público vendrá a ser reconocido como un instrumento de la colectividad, donde se justifica la actuación de la administración pública y se consolidan presupuestos jurídicos y sociales en un marco social y democrático, pues ya no se parte del sometimiento autoritario y soberano ejercido solo por el Estado, sino de finalidades e intereses en torno al bien común.

Para culminar esta parte, en relación al surgimiento del servicio público en Francia, es preciso mencionar a detalle la concepción del servicio público, desde la visión de Chapus:

La administración es sumisa a un derecho que rige su organización y su actividad y, por ende, su relación con los asociados, quienes son su razón de ser y en la cual tiende a satisfacer sus necesidades mediante el ejercicio de actividades de interés general o, más precisamente, actividades de servicio público (Chapus, 1998).

Al respecto, Chevallier (1991), sostuvo que el servicio público no constituye únicamente las dimensiones jurídicas e ideológicas, como cimiento del Estado; sino también, se atiende la concepción sociopolítica, pues el servicio público es todo aquello que envuelve las actividades de los órganos y agentes que ocupan un momento fundamental en la vida social y Estatal.

### **Surgimiento en Colombia**

La Constitución Política de Colombia (1991) incluyó por primera vez la concepción del servicio público, al dar un paso importante en la transformación y avance social en Colombia, al consagrarse como un Estado Social de Derecho, garantista de libertades y derechos; asimismo, esta concepción fue respaldada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien por medio de vía de acción de tutela sentó precedentes importantes en cuanto a principios constitucionales en materia de servicios públicos. La primera ponencia fue sustentada por el Magistrado Alejandro Martínez Caballero, quien sostuvo

El servicio público no es un concepto jurídico, es ante todo un hecho, una realidad. Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasaran de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general. Tal declaración, cuando ella concuerde con la realidad, tendrá indiscutiblemente su valor en el orden jurídico (Sentencia T-578/1992, 1992)

### **Contraste del régimen disciplinario en algunas IES públicas de Colombia**

Como se mencionó en la introducción y metodología, para el desarrollo práctico del presente trabajo se solicitó información a algunas IES públicas de Colombia, en cuanto a la aplicación de un régimen disciplinario a los docentes ocasionales de las respectivas Universidades, evidenciando similitudes y diferencias en los conceptos emitidos por estas, pero, en conclusión, dejan claro que están de acuerdo con el régimen disciplinario diferencial para los docentes ocasionales y catedráticos. Ahora bien, en este caso, se cuentan con diez (10) IES públicas que brindaron información, lo cual permite dar un contexto amplio en la búsqueda de una modificación e implementación de un régimen especial disciplinario para los docentes ocasionales de las mismas.

A continuación, se relacionarán de manera sumaria las respuestas en las IES públicas que fueron objeto de la presente investigación, así:

**Universidad del Tolima:** La presente universidad indica en respuesta al derecho de petición enviado, que con base en la ley 30 (1992) y la Ley 734 (2002) no es posible disciplinar a los docentes ocasionales, pero, enfatiza y guía su respuesta, resaltando que la Universidad se encuentra analizando la situación de estos docentes, toda vez, que la ley 1952 (2019) y el concepto 152 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación, posiblemente dan luces a las IES públicas para expedir un estatuto disciplinario diferencial, donde estos docentes ocasionales sean investigados y sancionados por las mismas autoridades internas de la institución en cumplimiento del principio de AU.

**Universidad Surcolombiana:** Referencia en la respuesta emitida, que si bien es cierto los docentes ocasionales no son servidores públicos, no es menos cierto que, de todas formas, ejercen un servicio público y prestan unas funciones públicas al servicio de una entidad del Estado. Por lo anterior, la Universidad somete a los docentes ocasionales a

los estatutos internos de la misma, en ejercicio de la AU, con base en el concepto 152 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación y el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia (1991).

**Universidad abierta y a Distancia:** Indica en su respuesta que al no ser sujetos disciplinables los docentes ocasionales de las IES públicas, los encargados del procedimiento disciplinario remiten a las autoridades competentes o entes de control los respectivos casos, y por consiguiente aplican las cláusulas contractuales y dan por terminados los contratos con aquellos docentes ocasionales que incurran en faltas a sus deberes y obligaciones.

Como se evidencia por parte de la UNAD esta Universidad no se acoge aun al estudio desarrollado por las dos universidades que le anteceden, las cuales, si se encuentran en estudio de implementar su propio régimen diferencial disciplinario a este tipo de docentes temporales, pero que ejercen funciones y se equiparan a los docentes de planta.

**Universidad de Cartagena:** Esta Universidad al igual que la UNAD, se acogen a lo establecido en la Ley 30 (1992), exteriorizando que los docentes ocasionales no son sujetos disciplinables, por lo tanto, no pueden ser sometidos a régimen disciplinario; es así, que para poder sancionar a algún docente que incurre en falta a sus deberes y obligaciones contractuales, se crea un procedimiento administrativo sancionatorio contemplado en la Ley 1437 (2011).

**Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia:** Con base en el principio de AU, se encuentra expidiendo su propio estatuto disciplinario para docentes ocasionales y catedráticos de la misma, acogiendo de igual manera la sentencia C-006/96 (1996) y el concepto 152 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación. El presente régimen se encuentra en proyecto para presentar ante el Consejo Superior Universitario.

**Universidad del Cauca:** Esta es otra Universidad pública, que como se evidencio en la respuesta emitida al presente trabajo de investigación, admite un reglamento interno para sancionar a los docentes ocasionales, con fundamento en el concepto 152 de 2018 de la PGN y el principio de AU. Por lo tanto, ha llevado a cabo indagaciones e investigaciones contra esta clase de docentes universitarios.

**Universidad de la Guajira:** Dentro de sus reglamentos internos y su AU, la Universidad pública de la Guajira disciplina a los docentes ocasionales conforme a lo que se encuentra establecido en los estatutos internos de la misma. Por lo anterior, es una de las Universidades que lleva a cabo este régimen disciplinario diferencial, con fundamento normativo interno y autónomo.

**Universidad Pedagógica Nacional:** En respuesta emitida por esta universidad se indicó que, al momento de la consulta y solicitud de información, ellos no contaban con régimen disciplinario para los docentes catedráticos, por lo tanto, se encuentran estudiando la posibilidad de expedir su propio estatuto disciplinario que cobije a estos docentes.

**Universidad Distrital:** La presente en respuesta emitida a la solicitud, manifestó que no cuentan con régimen disciplinario, en consecuencia, han analizado la implementación de régimen diferencial para docentes ocasionales, mientras tanto, el incumplimiento de los deberes y obligaciones de los docentes ocasionales y catedráticos es sancionado mediante proceso administrativo sancionatorio de conformidad con el CPACA.

**Universidad Industrial de Santander:** Como ultima Universidad colaboradora con el presente trabajo, la UIS exteriorizó en su respuesta que no manejan régimen disciplinario para los docentes ocasionales y catedráticos, pero si relacionan que, dentro de su estatuto general, cuentan con una exclusión de la base de profesores de catedra elegible por incumplimiento de deberes y obligaciones.

En conclusión, es preciso resaltar y reafirmar que con base en las coincidencias encontradas en estas universidades que colaboraron remitiendo la presente información, la posibilidad de modificar y establecer un régimen diferencial disciplinario para los docentes que ejercen de manera temporal su labor en las IES públicas, pueden llevarse a cabo, toda vez que las IES regulen de manera autónoma la decisión de sancionar a estos docentes, además la posibilidad que puede quedar abierta con la expedición de la Ley 1952 (2019), en cuanto a su artículo 70 que desarrolla el concepto de sujetos disciplinarios en un régimen de particulares, y abre la eventualidad de disciplinar a aquellos que presten servicio público pero que en su actuar está demostrado el ejercicio de funciones públicas.

## **Ley 1952 de 2019: Particulares disciplinables por prestar servicio público en ejercicio de funciones públicas.**

### **Expedición y objetivos**

El nuevo código General Disciplinario contemplado en la Ley 1952 (2019), y la cual deroga la Ley 734 (2002), se encontraba previsto para que naciera a la vida jurídica a partir de mayo de 2020, en cuanto a su parte sustantiva, y en el mes de julio del mismo año, su parte procedimental; sin embargo, lo anterior no fue posible dado que en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se prorrogó su implementación para el mes de julio de 2021, pues se debían ajustar una serie de condiciones elementales en los distintos órganos de control encargados de tal procedimiento.

Esta actualización del régimen disciplinario ha implementado como objetivo una serie de cambios a manera general, como es en un régimen probatorio propio del mismo, las faltas disciplinarias se han relacionado de una manera más específica, las sanciones también se han delimitado de manera clara, se reestructura el procedimiento disciplinario y la revocatoria directa.

Entre otros aspectos que se consideran importantes y que se diferencian con la Ley 734 (2002) encontramos la confesión, la cual brinda un beneficio al investigado en cuanto a ser atenuante de su posible sanción; asimismo, la ilicitud sustancial ahora se enmarca dentro de la afectación no solo al deber funcional, sino también a los principios de la función pública, consagrados constitucional y legalmente; se definen el dolo y la culpa, puesto que la 734 (2002) no tenía establecida esta conceptualización; otro aspecto importante, es la especialidad de las competencias, las cuales en la Ley 1952 (2019) son divididas y articuladas de manera tal que no se cree confusión en el asunto; además, se aclara que quien dirige el régimen disciplinario en oficinas de control interno disciplinario de las Instituciones públicas debe ser obligatoriamente un abogado y el nivel en la planta debe ser directivo. Por último, y entre tantos aspectos que se deben resaltar, se enfoca en el procedimiento, el cual elimina los que se contemplaban en la Ley 734 (2002) pasando a ser únicamente un proceso de oralidad en combinación con parte escrita. (Procuraduría General de la Nación, 2021)

**Particulares disciplinables: prestan servicio público y ejercen funciones públicas.**

La Ley 1952 (2019) contempla en su artículo 70 los sujetos disciplinables del régimen de particulares, enmarcando allí a aquellos que prestan un servicio público, pero en ejercicio de funciones públicas.

Por tal razón es claro referenciar que se entiende por particular y servidor público. **El particular** es aquella persona individual y como tal simple ciudadano; el anterior puede ser persona natural o persona jurídica. La persona natural es aquella como lo indica el código civil en su artículo 74: “son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición.”

Ahora bien, a las personas naturales se les podrá otorgar y atribuir aquellas funciones públicas que la Ley permita, por esta razón, es que adquieren derechos y obligaciones, lo anterior, diferente a los agentes adscritos a una carrera administrativa a cargo de las autoridades estatales públicas.

En cuanto al Servidor público es aquella persona natural-particular que se encuentra ejerciendo funciones públicas y administrativas, esto con base en las disposiciones legales y normativas que les otorgan el ejercicio y cumplimiento de la función pública de manera permanente.

Aclarado de manera sucinta los correspondiente con el particular y el servidor público, nos encontramos ahora frente a la concepción del servicio público y las funciones públicas; las anteriores de manera conceptual y general ya fueron atendidas en el primer acápite de este trabajo, por tanto, de manera general se indicará que el **servicio público** según Ayala (1999) es prestado por la administración de manera directa cuando el Estado y sus agentes administrativos prestan exclusivamente el servicio, y de manera indirecta cuando el Estado y sus agentes administrativos prestan estos servicios por intermedio de establecimientos, empresas públicas y demás, de igual forma los servicios públicos pueden llegar a ser prestados por particulares.

En cuanto a la función pública es aquella situación que se admite como el ejercicio realizado por miembros del Estado, que se vinculan a la administración estatal conforme a un concurso de méritos o por elección o nombramiento administrativo de acuerdo al

marco constitucional y legal. Además, regula, organiza y estructura el Estado en cuanto a la relación laboral que se genera con los servidores públicos y también con los particulares en el entendido de parámetros constitucionales y legales. Las funciones públicas deben estar acorde con las directrices constitucionales en cuanto a los principios de la función pública que se desarrollan en artículo 209 constitucional en pro del respeto de los fines Estatales.

Centrando el asunto a aquellos particulares que prestan un servicio público y allí ejercen funciones públicas, la situación es excepcional y en los casos que son permitidos de manera constitucional, legal y reglamentaria. El particular que preste un servicio público, ejerce funciones públicas y administrativas cuando las potestades otorgadas a este son inherentes al Estado; asimismo el Estado tiene total autoridad de asegurar los fines constitucionales delimitando condiciones y restricciones que sean necesarias para intervenir en caso de incumplimientos a deberes y obligaciones. Por lo anterior, es claro afirmar, según se indica en el artículo 33 de la Ley 142 (1994), que aquel particular que presta el servicio público, en este caso domiciliario, está sometido a unas facultades especiales, entre las que se encuentra “la responsabilidad por acción u omisión en el uso de tales derechos.” Es así, que se manifiesta la clara existencia del sometimiento a una sanción disciplinaria por el hecho que se le ha atribuido a este particular unas potestades en cuanto a la función pública.

Por último, de acuerdo a lo anterior y con base en la sentencia C-006/96 (1996) el Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz, manifestó que

*La realidad de las condiciones de trabajo de los profesores ocasionales, es similar a la que presentan los profesores de carrera; ello implica que dicha realidad supere la intención que al parecer subyace en la formalidad que consagra la norma impugnada, referida a que sus servicios se reconocerán a través de resolución, lo que no puede entenderse como razón suficiente para que el patrono, en este caso la universidad estatal u oficial, desconozca las obligaciones que le asisten en una relación de trabajo, diferente a la contratación administrativa, como si lo es la de los profesores catedráticos, a los que se refiere el artículo 73 de la Ley 30 de 1992, y los derechos del trabajador por ser éste ocasional. (C-006/1996, 1996)*

Analizado lo expresado por el Magistrado Ponente, se puede indagar el tema al respecto de las obligaciones y compromisos que deben cumplir estos docentes ocasionales, pues como se resalta allí, a estos docentes se les dará un trato igualitario y se les reconocerán beneficios en favor, debido a que sus funciones se equiparan a las de los docentes de planta, la única diferencia radica en la forma de vinculación, pues sus requisitos en tanto a experiencia, academia y demás, debe ser la misma que los docentes que se encuentran en planta.

Por lo tanto, si bien es cierto que se les reconocerán beneficios en favor, también debe ser consecuente la responsabilidad por sus actos y omisiones. Esto con base en que la sentencia hace referencia enfática en la posible vulneración de derechos de igualdad y justicia; acogiendo este planteamiento, es dable manifestar que la responsabilidad que deben asumir estos docentes ocasionales, debe ser también prevista al tener en cuenta su similitud con los docentes de planta, reconocida en la presente sentencia, por ese motivo, quedaría abierta la eventualidad de crear un régimen disciplinario para los docentes ocasionales y catedráticos.

### **Conclusiones importantes**

- El principio de AU es el precepto constitucional, fundamental e indispensable para el desarrollo integral de las IES públicas en Colombia. Su desarrollo jurisprudencial y normativo ha sido enfático en advertir la importancia de que las IES se reglamenten y regulen así mismos, con el fin de evitar intromisión tanto política, como económica de algunos sectores ajenos a la misma.
- Al evidenciarse en contraste las funciones, deberes y obligaciones de los docentes ocasionales, con los docentes de planta, la sentencia C-006/96 (1996) abre un paso importante para el análisis en cuanto a los principios de igualdad, justicia y función pública, dando posibilidad al surgimiento de un régimen disciplinable para los docentes ocasionales; puesto que así como son favorecidos en ciertas condiciones laborales, no sería justo dejar vago el análisis en cuanto al cumplimiento y responsabilidad de sus deberes y obligaciones adquiridas laboralmente, y que dan el surgimiento del reconcomiendo de sus derechos prestacionales.

- La Procuraduría General de la Nación, siendo el ente de control más importante en materia disciplinaria, también abre posibilidades a las IES con el concepto emitido en el año 2018 y reseñado durante el presente trabajo, para que se conforme, de acuerdo a la AU de las IES públicas un estatuto propio interno que facilite el cumplimiento de obligaciones y deberes de los docentes ocasionales y catedráticos.
- En cuanto al análisis que se desarrolló con los derechos de petición, se logró dejar en evidencia y demostrado que las IES públicas acogen el régimen disciplinario diferencial para los docentes ocasionales; en muchos casos, estas mismas IES con fundamento en su AU emparejada con preceptos normativos constitucionales y jurisprudenciales, así como doctrinales, dan iniciativa en el establecimiento de este régimen especial disciplinario para los respectivos docentes ocasionales que incumplan sus deberes y obligaciones.
- Por lo tanto, en cuanto al sentir del presente trabajo, es dable manifestar con base en lo expuesto por algunas IES públicas, que sí es posible disciplinar docentes ocasionales que afecten el deber funcional y misional de la misma. Esto con el fin de propender por el respeto de los fines de la función pública, que no son otros que, los mismos fines Estatales.

### Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 6 de julio). *Constitución Política de Colombia*. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Asociación sindical de Profesores Universitarios. (2012, 27 de junio). *Sobre la naturaleza de la vinculación de los profesores universitarios a la luz de la jurisprudencia*. Página web ASPU. <https://aspucol.org/sobre-la-naturaleza-de-la-vinculacion-de-los-profesores-universitarios/>
- Asturias Corporación Universitaria (s.f.). *Teorías de la administración*. Madrid, España. Recuperado de [https://www.centro-virtual.com/recursos/biblioteca/pdf/introduccion\\_administracion/unidad2\\_pdf1.pdf](https://www.centro-virtual.com/recursos/biblioteca/pdf/introduccion_administracion/unidad2_pdf1.pdf)
- Ayala, J. E. (1999). *Elementos de derecho administrativo general*. 1ª Ed. Ediciones Doctrina y ley Ltda. Bogotá D.C.
- Beltrán, J., & López, J. (2018). *Evolución de la administración*. Ed. Universidad Católica Luis Amigo. Medellín, Colombia. Recuperado de [https://www.funlam.edu.co/uploads/fondoeditorial/447\\_Evolucion\\_de\\_la\\_administracion.pdf](https://www.funlam.edu.co/uploads/fondoeditorial/447_Evolucion_de_la_administracion.pdf)
- Consejo de Estado (2000, 23 de marzo). Sentencia 144/98 (Ana Margarita Olaya Forero, C. P.). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=10007423>
- Consejo de Estado (2006). *El estado. Actividades Fundamentales, Función Pública*. Recuperado de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2006-00034-00\(1735\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2006-00034-00(1735).pdf)
- Consejo de Estado (2010, 3 de junio). Sentencia 2003-01030 Radicado 19001-23-31-000-2003-01030-01(1554-09) (Víctor Hernando Alvarado Ardila, C. P.). [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=19001-23-31-000-2003-01030-01\(1554-09\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=19001-23-31-000-2003-01030-01(1554-09))
- Consejo de Estado (2013, 8 de agosto). Sentencia 2004-00316 Radicado 110010324000 2004 00316 00 (Marco Antonio Velilla Moreno, C. P.). [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_ed4661770f260062e0430a0101510062](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_ed4661770f260062e0430a0101510062)
- Consejo de Estado (2019). *Competencia de los concejales de Bogotá D.C para presentar proyectos de acuerdo que creen instancias de coordinación entre organismos distritales*. Radicado 11001-03-06-000-2019-00051-00. Ministerio del Interior. Bogotá. Recuperado de

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/228/11001-03-06-000-2019-00051-00.pdf>

Consejo Nacional Constituyente. (1886, 5 de agosto). *Constitución Política de la República de Colombia*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

Constitución Política de Colombia [Const.]. Art. 209. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional (1992, 12 de agosto), Sentencia T-492/92 (José Gregorio Hernández Galindo, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-492-92.htm>

Corte Constitucional. (1998, 21 de octubre). Concepto 469331 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública. M. P. Barrera Carbonell Antonio y Gaviria Díaz, Carlos. Sentencia C-593 de 1998. Recuperado de

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=146698](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=146698)

Decreto 1279 de 2002. (2002, 19 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n.º 44.840. [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-86434\\_Archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-86434_Archivo_pdf.pdf)

Decreto 2663 de 1950. (1950, 5 de agosto). Congreso de la República. Diario Oficial n.º 27.407.

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/pdf/codigo\\_sustantivo\\_trabajo.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/pdf/codigo_sustantivo_trabajo.pdf)

Decreto 491 de 1904. (1904, 03 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial n.º

12.122. [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-102515\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-102515_archivo_pdf.pdf)

Decreto 80 de 1980. (1980, 22 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial n.º

35.465. [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-102556\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-102556_archivo_pdf.pdf)

Decreto Legislativo 0277 de 1958. (1958, 16 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n.º 29.769. [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-103568\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-103568_archivo_pdf.pdf)

Diario Oficial (1960). Sistema Único de Información Formativa. Año XCVII, N. 30300.

Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1340370>

Diario Oficial (1967). Sistema Único de Información Formativa. Año CIV, N. 32397.

Recuperado de [http://www.suin-](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1616850)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1616850](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1616850)

- Espinosa, J.M., Gómez, E., Bernad, L. & Buigues, G. (2011). *Lecciones de derecho romano*. Universitat de València.
- Eva: Departamento Administrativo de la Gestión Pública. Constitución Política de Colombia de 1886; Artículo 62. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=7153](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=7153)
- Eva: Departamento Administrativo de la Gestión Pública. Ley 165 de 1938. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=8580](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=8580)
- Función Pública (1992). Decreto 2169 de 1992. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=66714](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=66714)
- Función Pública (1998) Ley 489 de 1998. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=186](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=186)
- Función Pública, Objetivos Institucionales. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/quienes-somos/funciones-generales>
- Gómez, C. (2016). Origen y evolución del estudio de la administración pública: De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: Evolución, Conceptos y Desafíos. MCGraw-Hill, Recuperado de <http://eprints.uanl.mx/10271/1/Revisado%20Administraci%C3%B3n%20final3.pdf>
- Gómez, M. M. (2006). *Introducción a la metodología de la investigación científica* (1.<sup>a</sup> ed.). Editorial Brujas.
- Gordillo, A. (1962). Introducción al derecho al derecho administrativo. Buenos Aires, Perrot. En Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo 5. Fundación de Derecho Administrativo. Recuperado de [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo5/tomo5.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/tomo5.pdf)
- Guerrero, G., Garzón, A., Cuevas, T., Benítez, J., Perry, G. & Marulanda, I. (1991, 07 de marzo). *Sobre el trabajo y el trabajador* (ponencia). Congreso de la república, Bogotá, Colombia.  
<http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll28/id/327>
- Guzmán, C. (2008). Un Acercamiento al Concepto de Función Administrativa en el Estado de Derecho. *Derecho & Sociedad*, (31), 285-291. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17412>
- Ley 142 de 1994. (1994, 11 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial n.º 41.433.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0142\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html)

- Ley 1952 de 2019. (2019, 28 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial n.º 50.850. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1952\\_2019.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html)
- Ley 30 de 1992. (1992, 29 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial n.º 40.700. [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_col\\_ley\\_30\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_30_sp.pdf)
- Ley 39 de 1903. (1903, 26 de octubre). Congreso de la República. Diario Oficial n.º 11.931. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1594188>
- Ley 68 de 1935. (1935, 07 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial n.º 23.060. <http://bdigital.unal.edu.co/25925/1/23426-81530-1-PB.PDF>
- Marsiske, R. (2004). Historia de la autonomía universitaria en América Latina. *Perfiles educativos*, 26(105-106), 160-167. Recuperado en 11 de agosto de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982004000100008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982004000100008&lng=es&tlng=es).
- Martínez, E. (2010). *La Carrera Administrativa en Colombia: 70 años de ficción*. Recuperado de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/116/100>
- Matías, S. (2013, Junio). *La Teoría del Servicio Público y las Telecomunicaciones*. Universidad Libre. <file:///C:/Users/IVON%20NATHALIA%20C/Downloads/Dialnet-LaTeoriaDelServicioPublicoYLasTelecomunicaciones-4696237.pdf>
- Mosquera, H. (2020, 3 de abril). *En defensa de los docentes ocasionales y catedráticos de las universidades públicas de Colombia*. Universidad del Cauca. <http://portal.unicauca.edu.co/versionP/documentos/comunicados/en-defensa-de-los-docentes-ocasionales-y-catedr%C3%A1ticos-de-las-universidades-p%C3%BAblicas-de-colombia-h>
- Ortega, P. (2018, julio). *La renovada condición del profesor universitario: Ser Ocasional*. El Observatorio de la Universidad Colombiana. <https://www.universidad.edu.co/la-renovada-condicion-del-profesor-universitario-ser-ocasional/>
- Pavón, A., & Ramírez, C.I. (2010). La autonomía universitaria, una historia de siglos. *Revista iberoamericana de educación superior*, 1(1), 157-161. Recuperado en 10 de agosto de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-28722010000100011&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-28722010000100011&lng=es&tlng=es).

- Perspectivas (2007). Origen y desarrollo de la administración. Universidad Católica Boliviana San Pablo. Cochabamba, Bolivia. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942331004.pdf>
- Procuraduría General de la Nación (2018, 14 de agosto). Concepto 152 de 2018. [https://apps.procuraduria.gov.co/gd/docs/cto\\_pgn\\_0000152\\_2018.html](https://apps.procuraduria.gov.co/gd/docs/cto_pgn_0000152_2018.html)
- Procuraduría General de la Nación (2021, 01 de julio). Cambios significativos Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único y la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/DIFERENCIAS%20ENTRE%20LEY%201952%20DE%202019%20Y%20LA%20LEY%20734%20DE%202002.pdf>
- Puentes, G. (2004). La carrera administrativa: ¿anhelo o realidad? Revista desafíos, Volumen 11. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/664/594>
- Puentes, G. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia. Revista Desafíos, Volumen 19. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633164006.pdf>
- Puentes, G. (2009). La carrera administrativa en el marco de la función pública en Colombia. Ed. Universidad del Rosario. Recuperado de [https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11067/La%20carrera%20administrativa\\_ok.pdf?sequence=4](https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11067/La%20carrera%20administrativa_ok.pdf?sequence=4)
- Sentencia T-578/1992. (1992, 3 de noviembre). Corte Constitucional. (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-578-92.htm>
- Sentencia T-598/1992. (1992, 9 de diciembre). Corte Constitucional. (Fabio Morón Díaz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-598-92.htm>
- Sentencia T-538/1993. (1993, 18 de noviembre). Corte Constitucional. (Hernando Herrera Vergara, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-538-93.htm>
- Sentencia T-554/1993. (1993, 30 de noviembre). Corte Constitucional. (Hernando Herrera Vergara, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-554-93.htm>
- Sentencia C-023/1994. (1994, 27 de enero). Corte Constitucional. (Vladimiro Naranjo Mesa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-023->

[94.htm#:~:text=C%2D023%2D94%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Se%20entiende%20por%20igualdad%20de,posiciones%2C%20o%20los%20mismos%20objetivos.](#)

Sentencia C-299/1994. (1994, 30 de junio). Corte Constitucional. (Antonio Barrera Carbonell, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-299-94.htm>

Sentencia C-116/1995. (1995, 16 de marzo). Corte Constitucional. (José Gregorio Hernández Galindo, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-116-95.htm>

Sentencia C-006/1996. (1996, 18 de enero). Corte Constitucional. (Fabio Morón Díaz, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-006-96.htm>

Sentencia C- 506/1999. (1999, 14 de julio). Corte Constitucional. (Fabio Morón Díaz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-506-99.htm>

Sentencia C-558/2001. (2001, 31 de mayo). Corte Constitucional. (Jaime Araujo Rentería, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-558-01.htm>

Sentencia C-614/2009. (2009, 2 de septiembre). Corte Constitucional. (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-614-09.htm>

Sentencia C-816/2011. (2011, 01 de noviembre). Corte Constitucional. (Mauricio González Cuervo, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-816-11.htm>

Vasconcelos, N. (2004). *La función pública como relación especial de derecho administrativo*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/2223/1/T23189.pdf>

Zúñiga, F. (1998). *Función Pública administrativa en la Jurisprudencia Constitucional*. Revista Chilena de Derecho, Vol. 25 N. 1 Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649975.pdf>