



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 28 ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
-SECCIÓN SEGUNDA-**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Proceso No.: 11001-33-35-028-2019-00059-00
Demandante: MARCO ANTONIO MARTÍNEZ CORDOBA
Demandado: UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA
Asunto: PROCESOS DISCIPLINARIOS

Procede el Despacho a proferir sentencia en el proceso de la referencia, incoado por el demandante **Marco Antonio Martínez Córdoba**, identificado con cédula de ciudadanía No. 2.964.193 de Arbeláez Cundinamarca, por intermedio de apoderado en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de la **Universidad de Cundinamarca**.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones:¹

1).- *Que se declaren nulos los actos administrativos que se relacionan a continuación:*

1.- *Expediente No. 382. Sanción con multa. Fallo de primera instancia de fecha 03 de mayo de 2017, proferida por la Oficina de Control interno Disciplinario de lo Universidad de Cundinamarca, Resolución No. 000027 de hecho 18 de septiembre de 2018, proferido por el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, por lo cual resolvió el recurso de apelación, Resolución 223 proferida por la Oficina de Talento Humano, por la cual hace efectiva la sanción.*

2.- *Expediente No. 364 Amonestación. Fallo de primera instancia de fecha 13 de marzo de 2017, proferido por la Oficina de Control interno Disciplinario. Resolución No. 000032, de fecha 14 de agosto de 2018, por lo cual el Consejo Superior de la UDEC resuelve el recurso de apelación, Resolución por lo cual se hace efectiva esta sanción.*

3.- *Expediente No. 420. Sanción con multa. fallo de primera instancia de hecho 13 de junio de 2017, proferida por la Oficina de Control interno Disciplinario. Resolución No. 000017 de fecha 14 de agosto de 2018, por la cual se resuelve recurso de apelación, y Resolución No. 180, por la cual se hace efectiva esta sanción.*

4.- *Expediente Mo. 332. Sanción con multa. Fallo de primera instancia de hecho 03 de mayo de 2017, Resolución No. 000015, de 14 de agosto de 2018, por la cual se resolvió el recurso de apelación, y Resolución No. 181 de la Oficina de Talento Humano, por la cual se hace efectiva la sanción.*

2).- *Que como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se solicita:*

a) *Como contraprestación de los perjuicios morales que se ha ocasionado*

¹ Archivo Digital No. 1

actor por el adelantamiento irregular de tantos procesos disciplinarios en su contra, se solicita a manera de restablecimiento del derecho a razón de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Lo anterior por la afectación emocional y en su vida de relación al verse conVamos procesos disciplinarios en su contra adelantados irregularmente por parte de la Universidad de Cundinamarca, la preocupación que ello conlleva y el decaimiento emocional que tal situación le generó.

b) Que se le reconozca al doctor MARCO ANTONIO MARTINEZ CORDOBA, como resarcimiento económico, a razón de Diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por el detrimento pensional, al tener que hacerle frente a esos procesos, en desplazamientos, copias, y servicios profesionales de abogado para hacer valer sus derechos, desconocidos por /a Universidad de Cundinamarca.

c) Que se reconozcan y paguen los intereses a que haya lugar.”

2. Hechos

Indica el demandante que desde el año 1993, inició su vinculación con la Universidad de Cundinamarca como catedrático en las facultades de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables y en la de Ciencias Agrarias.

Sostiene que fue miembro del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca como representante del Señor Presidente de la República de Colombia, entre diciembre de 2007 a octubre de 2011.

Expone que mediante Resolución No. 011 del 19 de enero de 2015, el demandante fue nombrado en el cargo de “*Director de proyectos especiales y relaciones interinstitucionales, código 27, grado 11*”, empleo que es de libre nombramiento y remoción, del cual tomó posesión el día 26 de ese mes y año.

Manifiesta que de manera intempestiva e inesperada le fue informado del nombramiento de la señora Ruth Patricia Rico Rico, mediante Resolución No. 030 del 2 de febrero de 2016, por lo que se vio obligado a renunciar de manera irrevocable en esa fecha.

Señala que demandó la prenombrada Resolución y como consecuencia de dicha actuación, la Universidad convocada por medio de la Dirección de Control Disciplinario de la Universidad le inició un cúmulo de procesos disciplinarios, pese a que la Dra. Isabel Quintero Uribe, Directora de dicha Oficina, conocía de la existencia de dicho proceso, por lo que a su juicio se encontraba impedida para iniciar las investigaciones, más aún cuando se encontraba investida de funciones de la Oficina Jurídica.

3-. Normas Violadas y Concepto de violación.

La accionante indica que con los actos administrativos atacados se desconocieron los artículos 2. 13. 25. 29, 53 y 83 de la Constitución de 1991, así como los artículos 82 inciso 2º y 84 numeral 4º de la Ley 734 de 2002, así como los principios rectores de la ley disciplinaria, como el debido proceso, imparcialidad, buena fe, transparencia, moralidad, coordinación y competencia.

Con base en esa normativa sustenta como cargo de nulidad de los actos administrativos atacados, el referente a la transgresión de *“los principios y normas en que deberían fundarse, por irregularidades sustanciales que afectaron el debido proceso y el derecho de defensa, por no atender los principios de la actuación administrativa ni de la función administrativa”*, también formula los cargos *“falsa motivación”* y *“desviación de las atribuciones y competencias de los órganos y jerarquías del Estado”*.

El apoderado sustenta los anteriores cargos en que la directora de la Oficina de Control Disciplinario de la Universidad de Cundinamarca no se declaró impedida cuando se encontraba en la causal de impedimento del numeral 4º del artículo 84 de la Ley 734 de 2002, pues era contraparte en el proceso de nulidad iniciado por el aquí demandante, por las funciones de la Oficina Jurídica que le habían sido encomendadas, con lo cual también desconoció los principios de la buena fe, moralidad y transparencia.

Además, se afirma que de manera particular el proceso disciplinario No. 344 (sic) 2016, se envió a la Procuraduría Regional de Cundinamarca para que continuara el conocimiento, no obstante, aquella autoridad lo devolvió en vez de remitirlo al Superior Jerárquico para que resolviera el conflicto de competencia como así lo dispone el artículo 82 *ibidem*.

4. Contestación de la demanda

Universidad de Cundinamarca

La accionada se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, indicando que no es procedente encausar una causal de impedimento contra la Universidad por habersele convocado a un proceso y menos aún se encuentran configuradas causales subjetivas de impedimento.

A lo anterior añadió que el accionante no propuso un incidente de recusación en el curso de los cuatro procesos disciplinarios que se atacan por esta vía.

Con la argumentación anterior, se sustentó como excepción de mérito denominada *“frente al presunto impedimento que se encuentra incurso la Universidad de Cundinamarca para disciplinar a un ex funcionario demandante de la misma, en un proceso ante lo contencioso administrativo”*.

5.- Alegatos de conclusión

El 16 de febrero de 2021, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en la que se fijó el litigio, se resolvió la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos demandados y se decretaron la pruebas.

Una vez recaudadas unas pruebas documentales, el 23 de agosto de 2022, se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la cual se recaudaron los testimonios decretados en la audiencia inicial y se requirieron unas pruebas documentales restantes.

Incorporadas las documentales pendientes, mediante auto del 6 de octubre de 2022, se incorporaron las pruebas y se corrió traslado común a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegaciones finales y concepto.

5.1. Parte demandante²

La parte demandante solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda, pues considera que se encuentra demostrado que las actuaciones disciplinarias tenían como fin perjudicar al accionante, como lo refieren los testigos en el proceso. Insiste en que la titular de la Dirección de Control Disciplinario, actuó dentro de los procesos disciplinarios pese a encontrarse impedida por virtud de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 84 de la Ley 732 de 2002 e insiste en que se desconoció el inciso segundo del artículo 82 ibidem, al no remitir el proceso No. 344 de 2016, al Superior para dirimir un conflicto de competencia.

5.2. Parte demandada³

La parte demandada insiste en oponerse a las pretensiones de la demanda, argumentando que no se encuentra probada la causal de impedimento alegada, precisa que en proceso No. 110013342054201600578 00, quien actuó en representación de la Universidad fue el Dr. Adriano Muñoz Barrera y el apoderado judicial Dr. Rodrigo Sebastián Hernández Alonso, lo que permite afirmar que la Dra. Isabel Quintero, no se vinculó con dicho proceso y tampoco emitió consejo o manifestación alguna sobre ese asunto. Advierte que no existe material probatorio que respalde los cargos de nulidad por lo que deben negarse las pretensiones de la demanda.

Durante este término, el Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1-. Problema jurídico

Determinar si las decisiones que declararon disciplinariamente responsable al demandante, en cada uno de los procesos disciplinarios adelantados en su contra se ajustan a los postulados constitucionales y legales que rigen el procedimiento sancionatorio.

2.- Marco Normativo

Como primera medida debe decirse que actualmente el derecho disciplinario encuentra asidero Constitucional de manera inicial en los artículo 6º, 122, 123 y 124 de la Carta, que hacen referencia al deber de los servidores públicos de desempeñar sus funciones, sin extralimitación alguna y con sujeción a las leyes y reglamentos que las contienen, lo que significa que la prestación del servicio público, es reglada y los parámetros fijados para el mismo, son de obligatoria observación, so pena de sanción.

² Archivo digital No. 20.

³ Archivo digital No. 21.

Y ello es así, porque el Estado demanda de sus servidores un grado mayor de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, imponiendo límites y restricciones para la realización de actividades diversas y propias de la función, tanto así, que la misma Constitución en el artículo 92, faculta a cualquier persona para solicitar las investigaciones penales o disciplinarias respecto de la conducta desplegada por las autoridades públicas.

Desde el mismo texto Superior, se establecen prohibiciones a los servidores públicos de la siguiente manera y de carácter general:

“ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

*ARTICULO 126. <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> **Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.***

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

ARTICULO 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> **A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.**

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> **Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.**

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.
 Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

ARTICULO 129. Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno.⁴ (Negritas y Subrayas fuera del texto).

Como se desprende de los textos normativos mencionados, el Constituyente primario consideró importante establecer en la Carta, una incompatibilidad general de todo servidor público que ostente calidad de nominador o representante de la entidad pública respectiva para contratar o nombrar con personas que se encuentren dentro de las relaciones de parentesco de aquel o aquella (consanguinidad o afinidad), según los grados indicados en la norma citada o cuando se trate de la pareja del funcionario.

Igualmente se especifica, que aquellos que pertenecen a la Rama Judicial, a los órganos electorales, de control o de seguridad como a la fuerza pública no

⁴ Constitución de 1991.

pueden adelantar actividades políticas de manera activa y especialmente, a estos últimos, el artículo 219 ibidem establece que la fuerza pública no es deliberante.

Entonces, atendiendo la normatividad Constitucional en comento, se tiene que con la Ley 200 de 1995, se estableció la titularidad de la acción disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, ese régimen tiene como destinatarios a “...**los miembros de las Corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios...**”⁵ y también incluye dentro de los sujetos disciplinables “...**a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitorias, funcionarios y trabajadores del Banco de la República, integrantes de la Comisión de Lucha Ciudadana contra la corrupción y las personas que administren recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Nacional...**”⁶

Ese régimen estableció entre otras cosas, las causales eximentes de responsabilidad o lo que denominó “**justificación de la conducta**”, grados de calificación incluyendo dentro de la graduación además de las leves y graves, las “**faltas gravísimas**”, estableciendo una taxatividad de estas últimas, también los criterios para calificar las faltas de leves o graves, establece las formas de culpabilidad clasificándolas en culpa y dolo, las sanciones principales como por ejemplo amonestación, multa, suspensión, destitución, terminación del contrato y pérdida de investidura y como accesorias, la inhabilidad para ejercicio de la función pública, la devolución y restitución en punto de los daños causados y la exclusión de la carrera administrativa, también se establecieron términos de extinción de la acción disciplinaria.

Como procedimiento, indicó que era escritural y de conformidad con el Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, pero se acudía al procedimiento verbal, cuando las faltas hagan referencia al Art. 278 numeral 1º de la Constitución de 1991⁷

Posteriormente, se expidió la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único (CDU), que mantuvo la titularidad de la acción disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación como poder preferente y se incluyó a las Personerías Distritales y Municipales, así como de manera exclusiva a la Sala Disciplinaria para los funcionarios judiciales, se mantuvo la calificación de las faltas, se estableció un régimen disciplinario para los particulares interventores en contratación estatal, que ejerzan funciones públicas o presten servicios conforme con el Art. 366 de la Constitución de 1991⁸, también estableció el régimen disciplinario de los Notarios y en punto del procedimiento, se reguló de manera directa un procedimiento ordinario, que comporta términos para la formulación de cargos, descargos, practica de pruebas y decisión e igualmente se reiteró el procedimiento verbal,

⁵ Art. 20 de la Ley 200 de 1995.

⁶ Ibídem.

⁷ “Art. 278...1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.”

⁸ Hace referencia a la administración del servicio público de agua potable.

pero esta vez, es para los casos en los cuales los sujetos disciplinables sean sorprendidos en flagrancia o se trate de faltas leves, además por unas faltas gravísimas enunciadas en el “...artículo 48 numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62...”⁹ o cuando, al momento de valorar la decisión la apertura de la investigación, sea procedente la formulación de pliego de cargos. Y estableció esa normatividad un procedimiento especial, para los eventos de la comisión de unas faltas determinadas en el artículo 278 numeral 1º de la Constitución de 1991, trámite en el que se destaca su brevedad y celebración de audiencias.

Recientemente, la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, derogó de manera parcial la Ley anteriormente referenciada, resaltando como aspecto relevante del procedimiento, sin perjuicio a los otros relevantes cambios realizados que no son del caso tocar en este fallo, que los actos procesales dieciocho meses siguientes a la expedición de dicha Ley, deben surtirse de forma oral, por el sistema de audiencias.

2.2. Marco jurisprudencial, sobre la naturaleza y alcance del derecho disciplinario y la competencia del Juez Contencioso Administrativo frente a las decisiones adoptadas por la administración en esta materia.

Como bien lo indican las normas citadas y comentadas en precedencia, la función disciplinaria parte de la potestad impositiva del Estado, que sirve para reprimir todos aquellos comportamientos que son contrarios al recto proceder que se espera de sus servidores en el ejercicio de la función administrativa en los términos del Art. 209 de la C.P¹⁰. Sobre la naturaleza de este Derecho y su objeto, la Corte Constitucional en la sentencia C-155 de 2002, ha indicado lo siguiente:

*“...Si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues como ya se dijo, el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que **“el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios de derecho penal se aplican mutatis mutandi en este campo pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado”**”¹¹.*

Ahora bien, teniendo en cuenta que como mediante la ley disciplinaria se pretende la buena marcha de la administración pública asegurando que los servidores del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales, para lo cual se tipifican las conductas constitutivas de falta disciplinaria en tipos abiertos que suponen un amplio margen de valoración y apreciación en cabeza del fallador, el legislador en ejercicio de su facultad de configuración también ha adoptado un sistema amplio y genérico de incriminación que ha sido denominado “numerus apertus”, en virtud

⁹ Ley 734 de 2002.

¹⁰ **ARTICULO 209.** 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.”

¹¹ Cfr. Sentencias C-195 de 1993, C-280 de 1996, C-306 de 1996, C-310 de 1997, entre otras

del cual no se señalan específicamente cuales comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa -como sí lo hace la ley penal-, de modo que en principio a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo, salvo que sea imposible admitir que el hecho se cometió culposamente como cuando en el tipo se utilizan expresiones tales como “a sabiendas”, “de mala fe”, “con la intención de” etc. Por tal razón, el sistema de *numerus apertus* supone igualmente que el fallador es quien debe establecer cuales tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo, del bien tutelado o del significado de la prohibición.”¹² (Resaltado fuera del texto).

Y en la sentencia C-948 de 2002, ha precisado lo siguiente:

“...De tiempo atrás esta Corporación, siguiendo los criterios que ya había enunciado la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía la guarda de la Constitución, ha señalado que el derecho sancionador del Estado es una disciplina compleja pues recubre, como género, al menos cinco especies, a saber: **el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o "impeachment"**¹³.

También ha señalado la jurisprudencia que si bien hay elementos comunes a los diversos regímenes sancionadores es lo cierto que las características específicas de cada uno de ellos exigen tratamientos diferenciales¹⁴.

En ese orden de ideas, la Corte ha expresado que “entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial -como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal.”¹⁵. - subrayas fuera de texto-.

En la doctrina¹⁶ se postula, así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora y que ésta en cuanto manifestación del *ius puniendi* del Estado está sometida a claros principios generalmente aceptados, y en la mayoría de los casos proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede

¹² Corte Constitucional Sentencia C-155-02, MP Dra. Clara Inés Vargas Hernández. La cita No. 16 proviene del texto jurisprudencial citado.

¹³ Sentencia 51 de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de abril de 1983, MP Manuel Gaona Cruz, citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-214 de 1994, MP Antonio Barrera Carbonell.

¹⁴ Ver Sentencia C-827/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis S.V. Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araujo Rentería.

¹⁵ Sentencia C-597 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Esta orientación, de otra parte, coincide con líneas doctrinarias generalmente aceptadas, como pone de presente Ramón Parada cuando expresa que en materia penal el principio imperante debe ser el de reserva absoluta de ley mientras que en materia sancionatoria administrativa debe imperar el principio llamado de “cobertura legal” que “sólo exige cubrir con ley formal una descripción genérica de las conductas sancionables y las clases y cuantías de las sanciones, pero con la posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas es decir la tipicidad. Obra citada en la nota 17.

¹⁶ Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo. Volumen II. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. Tomo II. Segunda Edición. 2000.

imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta¹⁷), de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem.

Así mismo dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido¹⁸... ”¹⁹ (Resaltado del Despacho).

Esa posición respecto del derecho disciplinario ha sido reiterada por la Corte Constitucional, siempre destacando la textura abierta de las normas, que permite acudir a otras disposiciones para determinar si existe o no configuración de la falta disciplinaria, para luego si calificar la gravedad de la conducta, sea positiva o negativa, la culpabilidad en la misma y la sanción que corresponde, en caso de haberse establecido la responsabilidad del sujeto.

De lo expuesto también se advierte que la autoridad disciplinaria debe revisar todas las normas que consagran las obligaciones del servidor, para determinar si el desarrollo de las acciones por las que se le investiga tiene una justificación en las funciones que tiene a su cargo, por ser la finalidad del Estado garantizar la debida prestación de la función administrativa como ha quedado anotado.

En lo que toca al control judicial de las decisiones proferidas al interior de un proceso disciplinario, debe decirse que no son susceptibles de tal, las proferidas por el Consejo Superior de la Judicatura-Sala Disciplinaria (con la reforma constitucional Art. 257A de la C. P., organismo denominado Comisión Nacional de Disciplina Judicial), por su naturaleza jurisdiccional, no administrativa como si es el caso de la Procuraduría General de la Nación y las demás Oficinas facultadas para el ejercicio del control disciplinario.

Para el efecto debe señalarse que el control que realiza esta Jurisdicción es integral, no sólo hace referencia al procedimiento seguido previo a la sanción, sino a las garantías, también a los criterios de atribución de responsabilidad que fueron aplicados en el caso concreto que se estudia. Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia de unificación de la materia indicó lo siguiente:

“b) El control judicial integral de la decisión disciplinaria - criterios de unificación-

El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual

¹⁷ Ver Ramón Parada Vásquez. Derecho Administrativo. Tomo I Marcial Pons. Madrid 1996. Luis Morell Ocaña. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II "La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional". Arandazi. Madrid. 1996.

¹⁸ Ver Sentencia C-827/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis S.V. Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araujo Rentería.

¹⁹ Corte Constitucional C-948 del 6 de noviembre de 2002, con ponencia del Dr. Álvaro Tafur Galvis. Las citas 18-23, provienen del texto jurisprudencial citado. Consultar entre otras sentencias C-763 de 2009, C-030 de 2012, C-401 de 2013, C-532 y C-721 de 2015.

se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales.

➤ **Razones que justifican la tesis de unificación**

Las principales razones en las que se fundamenta esta sentencia de unificación, son las siguientes:

- **Los actos administrativos proferidos por los titulares de la acción disciplinaria, hacen parte del ius puniendi.**

La función disciplinaria constituye una manifestación de la potestad sancionadora del Estado (ius puniendi), en la vertiente denominada derecho administrativo sancionador²⁰, el cual se desdobra en tres modalidades: (i) Contravencional²¹. (ii) correccional²². (iii) Disciplinaria.

La potestad disciplinaria se dirige a los servidores públicos o particulares sujetos a la ley disciplinaria que incurren en violación de deberes, incursión en prohibiciones, vulneración del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o de conflicto de intereses y como toda actividad de orden estatal, está sujeta a límites constitucionales y legales que se erigen en barreras de contención a fin de mantenerla dentro de los límites propios de la racionalidad y la dignidad humana, proscribiendo los excesos en la punición²³.

De ahí que no pueda sostenerse válidamente que existe una limitación al juez de lo contencioso administrativo frente a su competencia para la revisión de la legalidad y constitucionalidad de la actuación de las autoridades como titulares de la acción disciplinaria, en el ámbito de la función pública que le corresponde.

(...)

En conclusión: El control judicial de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria, es integral.

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva.

(...)

FALLA

²⁰ Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-762 de 2009 se refirió al mismo como “[...] una categoría jurídica amplia y compleja, por la cual el Estado puede ejercer un derecho de sanción o ius puniendi, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos [...]”. De allí se precisan dos vertientes, a) el derecho penal delictivo y b) el derecho administrativo sancionador, en el cual se involucra el contravencional, el disciplinario y el correccional.

²¹ En cuanto sanciona diversas conductas a las cuales la ley les ha dado un carácter y reproche inferior que no amerita enlistarlas en tipos penales, a título de ejemplo, en los códigos de tránsito y de policía.

²² Referida a las infracciones a ciertos deberes de orden ciudadano o procesal que deben ser atendidos so pena de represión y sanción por parte de algunos funcionarios, v. gr., las previstas en los diversos códigos procesales como poderes de los jueces y que conllevan sanciones pecuniarias o de arresto (CGP Art. 44).

²³ Corte Suprema de Justicia, Sala De Casación Penal, Magistrado Ponente José Leonidas Bustos Martínez, veintisiete de febrero de dos mil trece. Casación 33.254 Daniel Fernando Angulo Gómez.

Primero: Se unifica el alcance del control judicial de los actos administrativos proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la Ley 734 de 2002, en los siguientes términos:

1. *La jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce el control judicial integral²⁴ de los actos administrativos sancionatorios, proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la ley 734, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.*
2. *El control que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye el recurso judicial efectivo en los términos del ordinal 1.º del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.*

Así mismo, se advierte a la comunidad en general, que las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con los temas objeto de unificación constituyen precedente y tendrá aplicación en las decisiones judiciales que se profieran a partir de la fecha.²⁵

Como se aprecia se trata de una sentencia de unificación que en los términos del Art. 10 del CPACA, es de obligatoria observación, constituye un precedente judicial de relevancia y debe destacarse, que cuando se hace referencia a la tesis de “deferencia especial” e “intangibilidad relativa”, se refiere a la tesis que existió en Colombia, según la sentencia citada entre la Ley 167 de 1941 y la sentencia C-197 de 1999 de la Corte Constitucional, existía restricción en el control judicial de las decisiones de los titulares de la acción disciplinaria, que incluso afectaba la valoración de las pruebas surtidas al interior del proceso disciplinario, respecto de dichos términos, en la sentencia en cita, se indicó lo siguiente:

“...En resumen, esta tesis explícita de “deferencia especial” o de “intangibilidad relativa” de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria, se justificó en las siguientes razones: (i) El procedimiento disciplinario tiene una especie de “juez natural”. (ii) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionador tiene especial relevancia o consideración. (iii) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley restringe el control judicial. (iv) Reconoce autonomía e independencia en la interpretación normativa y la valoración probatoria, sólo controlable judicialmente si desborda los límites que impone la Constitución y la ley. (v) Las diferencias interpretativas entre el titular de la acción disciplinaria y el juez de lo contencioso administrativo, no constituyen por sí mismas razones para invalidar la decisión administrativa sancionatoria. Debe prevalecer la presunción de legalidad. (vi) Los mínimos defectos de trámite procesal no necesariamente conducen a la nulidad del acto sancionador...”²⁶

Entonces, al ser integral el control que se le realiza a un acto sancionador, el Juez está facultado para revisar la valoración probatoria realizada al interior del proceso disciplinario, es una oportunidad para controlar que se hubieran observado todas las garantías legales.

Debe tomarse en consideración como aspecto relevante que la Carga Probatoria en materia disciplinaria corresponde al Estado, de conformidad con el artículo 128 de la Ley 734 de 2002, pero además se destaca que es deber del Estado investigar

²⁴ El concepto de “control judicial integral” se entiende de conformidad con los parámetros señalados en la parte motiva de la providencia.

²⁵ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación del 9 de agosto de 2016, con ponencia del Consejero Dr. William Hernández Gómez (E), expediente No. 11001-03-25-000-2011-00316-00 (SU). Las citas 25 a 29, provienen del texto jurisprudencial citado.

²⁶ Ibidem.

los hechos y circunstancias que estructuren una falta disciplinaria y los que tiendan a demostrar su inexistencia, lo que lo faculta para el decreto de pruebas de oficio que se consideren necesarias, para concluir la investigación y resolver el mérito.

Lo anterior es relevante, pues un proceso de esta naturaleza no es una tercera instancia, que permita analizar otros elementos que pudieron ser discutidos al interior del trámite disciplinario y dentro de las oportunidades respectivas, no obstante, es necesario aclarar que dentro de la órbita de competencia de este Juzgador debe estudiarse la valoración probatoria que realizó la administración y contrastarla con los hechos y circunstancias enrostrados al disciplinado, en aras de determinar el correcto ejercicio de la facultad sancionadora y ello permite establecer, si el titular de la acción disponía de la certeza total de los hechos para imponer la sanción respectiva o si existían otros medios de convicción que estuvo en la posibilidad de decretar y valorar y no lo hizo.

Incluso en segunda instancia en el proceso disciplinario el Art. 180 de la Ley 732 de 2004 reformado por el Art. 59 de la Ley 1474 de 2011, autoriza el decreto de las pruebas de oficio que se crean necesarios para esclarecer los hechos juzgados, norma que fue revisada por la Corte Constitucional en sentencia C-401 de 2013, que al respecto, indicó lo siguiente:

“Para la Corte, la imparcialidad del juez de segunda instancia en el proceso disciplinario verbal, no se pierde con el hecho de permitírsele decretar pruebas de oficio. Una interpretación conforme al artículo 29, 31 y 230 de la Constitución conduce a afirmar que la posibilidad de decretar pruebas de oficio por el director del proceso de segunda instancia, se explica por el deber que tiene todo juez, en un Estado Social de Derecho, de buscar la verdad procesal. Mas aun cuando el disciplinado tiene la posibilidad de controvertir dichas pruebas, acorde con lo establecido en el inciso 6° del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece “En caso de revocarse la decisión que negó la práctica de pruebas, el ad quem las decretará y practicará.

También podrá decretar de oficio las que estime necesarias para resolver el fondo del asunto, debiendo garantizar el derecho de contradicción.”

Por lo anterior, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del inciso 6° del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, por el cargo analizado.”²⁷

Entonces, el decreto de pruebas dentro del proceso disciplinario comporta la necesidad de la administración de demostrar con certeza la responsabilidad del disciplinado o la inexistencia de ésta, en los términos del Art. 128 de la Ley 734 de 2002. Por lo que es procedente la práctica de pruebas, incluso en segunda instancia, en aras de precaver una decisión que no se ajuste a derecho.

2.3. Principio de imparcialidad en la actuación disciplinaria.

El principio de imparcialidad opera en toda actuación judicial o administrativa y hace referencia a que el Juzgador o Investigador actúa desprovisto de cualquier favoritismo o lo contrario, de cualquier sentimiento tendiente a perjudicar con la decisión al sujeto objeto de la actuación.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2013, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo.

De conformidad con el artículo 94 de la Ley 734 de 2002, la imparcialidad es uno de los principios que rigen la actuación disciplinaria y se manifiesta con mayor ahínco al regular causales de impedimento y recusación (artículo 84 ibidem) que pueden ser alegadas por los sujetos procesales ante funcionario encargado de la investigación para que las resuelva y de todas maneras, las remita al Superior para que al tenor de lo dispuesto en el artículo 87 ibidem, el Superior determine si es de recibo el impedimento o recusación según se trate y en caso afirmativo designe nuevo investigador.

De otra parte, se suma al ejercicio de ese principio la práctica de pruebas, pues el artículo 129 *ejusdem*, impone al investigador: **“ARTÍCULO 129. Imparcialidad del funcionario en la búsqueda de la prueba. El funcionario buscara la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio.”**

Entonces, el investigador no sólo debe buscar la verdad tendiente a demostrar la falta disciplinaria que se investiga sino valorar las pruebas que tiendan a demostrar que la falta no existió, que, a diferencia del derecho penal, no se trata sólo de desvirtuar la presunción de inocencia, sino que en materia disciplinaria puede reafirmarse su existencia.

Este principio vinculado a la prueba, le permite al investigado hacer uso de su derecho de defensa y contradicción para aportar todas las pruebas que considere y solicitar otros medios de convicción con los cuáles pretenda controvertir las acusaciones o los cargos que le enrostran.

Es oportuno, destacar que el Funcionario está facultado para decretar las pruebas que considere pertinentes, conducentes y necesarias para adelantar la actuación disciplinaria y poner a consideración decisiones sobre las pruebas, para que el investigado tenga la oportunidad de controvertirlas.

Otra manifestación de este principio, es la publicidad de la decisiones que se adoptan y la existencia de recursos para controvertirlas, lo que garantiza que no sólo sea un funcionario quien conoce de la actuación sino que exista una segunda instancia en la que se puedan discutir las actuaciones adelantadas en la primera.

Sobre este principio la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente:

“4. El principio de imparcialidad en materia disciplinaria.

Como antes se enunció, la imparcialidad es uno de los principios integradores del derecho al debido proceso que encuentra aplicación en materia disciplinaria. Este principio tiene como finalidad evitar que el juzgador sea “juez y parte”, así como que sea “juez de la propia causa”.

(...)

Por otra parte, la doctrina distingue entre la imparcialidad subjetiva y la imparcialidad objetiva. La primera exige que los asuntos sometidos al juzgador le sean ajenos, de manera tal que no tenga interés de ninguna clase ni directo ni indirecto; mientras que la imparcialidad objetiva hace referencia a que un eventual

contacto anterior del juez con el caso sometido a su consideración, desde un punto de vista funcional y orgánico, excluya cualquier duda razonable sobre su imparcialidad.

En esa medida la imparcialidad subjetiva garantiza que el juzgador no haya tenido relaciones con las partes del proceso que afecten la formación de su parecer, y la imparcialidad objetiva se refiere al objeto del proceso, y asegura que el encargado de aplicar la ley no haya tenido un contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto del mismo sin prevenciones de ánimo.

Sobre la dimensión objetiva del principio de imparcialidad en las actuaciones administrativas sostuvo esta Corporación en la sentencia T-297 de 1997:

La imparcialidad de los órganos de la administración al pronunciar decisiones definitivas que afectan los derechos de las personas, en cuanto aplican el derecho al igual que los jueces, no obstante admitirse por la doctrina administrativa el interés de la administración en la solución del conflicto, según lo demanden los intereses públicos o sociales, comporta para aquéllos la asunción de una conducta recta, ausente de todo juicio previo o prevenido, acerca del sentido en que debe adoptarse la decisión.

El trato imparcial y por lo tanto ajeno a todo favoritismo, traduce del mismo modo, no solamente la garantía de independencia con que deben actuar dichos órganos, sino la observancia y vigencia del principio de igualdad, en el sentido de que debe darse un tratamiento igualitario a todas las personas que se encuentren dentro de una misma situación fáctica y jurídica.

Así mismo, el Código Disciplinario Único hace referencia al principio de imparcialidad como uno de los principios que rigen la actuación procesal en materia disciplinaria (Art. 94), y adicionalmente establece de manera expresa la imparcialidad del funcionario que adelanta la investigación disciplinaria en la búsqueda de la prueba (Art. 129), al señalar que “[e]l funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio”.²⁸

Por su parte, el Consejo de Estado-Sección Segunda, conociendo de actuaciones de esta naturaleza, sobre dicho principio precisó lo siguiente:

“De esa manera, la Ley 734 de 2002 le da especial relevancia al principio de la imparcialidad cuando se refiere a la función pública (art. 22), a los deberes de los servidores públicos (art. 34 numerales. 2.º, 6.º y 38), a los principios del procedimiento disciplinario (art. 94²⁹) y a la búsqueda de la prueba (art. 129). Por tanto, su acepción en materia disciplinaria se puede resumir en el siguiente criterio expresado por la Corte Constitucional³⁰:

[e]l principio de imparcialidad, como parte del debido proceso disciplinario, debe ser entendido como la garantía con la cual se asegura que el funcionario que adelanta la investigación, o que conozca de los recursos interpuestos contra las actuaciones adelantadas, obre efectivamente como tercero neutral, tanto ante el sujeto disciplinado como ante la causa misma y el objeto o situación fáctica

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-1034 de 2006 con ponencia del Magistrado Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁹ Artículo 94. Principios que rigen la actuación procesal. La actuación disciplinaria se desarrollará conforme a los principios rectores consagrados en la presente ley y en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo. Así mismo, se observarán los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción.

³⁰ Sentencia C- 762 de 2009.

que se analiza. Un tercero que además deba desarrollar sus competencias, sin prejuicios ni posturas previas que afecten su ánimo y la sana crítica para actuar y en su momento decidir.».

En materia disciplinaria la administración ostenta una doble condición, pues quien adelanta la investigación también define si existe responsabilidad del implicado. No obstante, en la labor de instrucción y recaudo de la prueba está especialmente condicionada por la búsqueda de la verdad real, por lo cual debe imprimir el mismo rigor para verificar tanto los aspectos desfavorables como los favorables, en relación con la conducta que le corresponde analizar (art. 129 Ley 734 de 2002).

Adicionalmente y dada su trascendencia, el ordenamiento jurídico ha dotado de herramientas que permiten la efectividad de dicho principio, tales como los impedimentos y las recusaciones³¹, con la finalidad de asegurar que el ejercicio de la función disciplinaria respete los derechos del investigado atendiendo la naturaleza y propósitos del poder disciplinario³².³³

Las consideraciones citadas en precedencia, han sentado bases sobre la operancia del principio de imparcialidad en estos casos y constituyen un insumo para tener en cuenta al momento de adoptar una decisión en este tipo de asuntos que son puestos en conocimiento de la Jurisdicción.

3.- Caso Concreto

Como primera medida se tiene que el señor Marco Antonio Martínez Córdoba prestó sus servicios en la Universidad de Cundinamarca, siendo su último cargo el de Director de Proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales Código 27 Grado 11, al cual fue designado mediante Resolución No. 011 del 19 de enero de 2015, tomó posesión el 26 de enero de 2015 y renunció el 2 de febrero de 2016, mediante Resolución No. 030³⁴.

Aclarado lo anterior, se tiene que el demandante pretende la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- **Por el Expediente No. 382.de 2016**
 - a) Fallo de primera instancia de fecha 03 de mayo de 2017, proferido por la Oficina de Control interno Disciplinario de lo Universidad de Cundinamarca,
 - b) Resolución No. 000027 de hecho 18 de septiembre de 2018, proferido por el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, por lo cual resolvió el recurso de apelación, frente al fallo indicado en precedencia. Notificado el 5 de octubre de 2018, por edicto³⁵.
 - c) Resolución 223 del 17 de octubre de 2018 “*por la cual se hace efectiva una sanción disciplinaria, en cumplimiento de un fallo disciplinario*” proferida por la Oficina de

³¹ Sentencia T-176 de 2008.

³² Sentencia C- 792 de 2009.

³³ Consejo de Estado-Sección Segunda, sentencia del 26 de septiembre de 2019 con ponencia del Consejero Dr. William Hernández Gómez, dentro del expediente No. 11001-03-25-000-2011-00337-00 (1285-11). **Las cuatro citas precedentes, corresponden a este texto jurisprudencial.**

³⁴ Carpeta denominada “201900059 04 DVD Folio 178” Certificación laboral obrante en el archivo “HV MARCO ANTONIO MARTINEZ CORDOBA” Página 66.

³⁵ Carpeta Digital No. 06, carpeta “Tomo II” archivo denominado “folios 275 al 352” página 68.

Talento Humano, por la cual hace efectiva la sanción.

- **Por el Expediente No. 364 de 2016**

- a) Fallo de primera instancia de fecha 13 de marzo de 2017, proferido por la Oficina de Control interno Disciplinario.
- b) Resolución No. 000032, de fecha 25 de septiembre de 2018, por lo cual el Consejo Superior de la UDEC resuelve el recurso de apelación, Notificado el 3 de octubre de 2018, por edicto³⁶.
- c) Resolución por lo cual se hace efectiva esta sanción. (No se individualizó debidamente el acto administrativo).

- **Por el Expediente No. 420 de 2016**

- a) fallo de primera instancia de hecho 13 de junio de 2017', preferida por la Oficina de Control interno Disciplinario.
- b) Resolución No. 000017 de fecha 14 de agosto de 2018, por la cual se resuelve recurso de apelación. Notificada por edicto el 10 de septiembre de 2018, en los términos del artículo 107 de la Ley 734 de 2002³⁷.
- c) Resolución No. 180 del 25 de septiembre de 2018 "*por la cual se hace efectiva una sanción disciplinaria, en cumplimiento de un fallo disciplinario*", por la cual se hace efectiva esta sanción.

- **Por el Expediente No. 332 de 2016**

- a) Fallo de primera instancia de fecha 03 de mayo de 2017
- b) Resolución No. 000015, de 14 de agosto de 2018, por la cual se resolvió el recurso de apelación. Notificada por edicto el 10 de septiembre de 2018, en los términos del artículo 107 de la Ley 734 de 2002³⁸.
- c) Resolución No. 181 del 25 de septiembre de 2018 "*por la cual se hace efectiva una sanción disciplinaria, en cumplimiento de un fallo disciplinario*", de la Oficina de Talento Humano, por la cual de hace efectiva la sanción.

Sobre las resoluciones que ejecutaron las decisiones disciplinarias, es decir las Nos. 181 del 25 de septiembre de 2018 "*por la cual se hace efectiva una sanción disciplinaria, en cumplimiento de un fallo judicial*" (Proceso Disciplinario No. 332 de 2016) y 180 del 25 de septiembre de 2018 "*por la cual se hace efectiva una sanción disciplinaria, en cumplimiento de un fallo judicial*" (Proceso Disciplinario No. 420 de 2016) y 223 del 17 de octubre de 2018 "*por la cual se hace efectiva una sanción disciplinaria, en cumplimiento de un fallo judicial*" (Proceso Disciplinario No. 382 de 2016), de manera previa debe decirse que no es

³⁶Carpeta Digital No. 05 archivo denominado "folios 202 al 241" página 30.

³⁷ Carpeta Digital No. 04 archivo denominado "folios 68 al 130" página 55.

³⁸ Carpeta Digital "Folio 25" Carpeta "Tomo I" archivo denominado "folios 105 al 174" página 60.

procedente pronunciamiento alguno, pues se trata de actos no son susceptibles de control, ya que se trata de actos administrativos de ejecución y por lo mismo, el Despacho se declarará inhibido para estudiar su legalidad.

En lo que respecta a la Resolución que hizo efectiva la sanción dentro del proceso disciplinario No. 364 de 2016, obsérvese que en las pretensiones no se individualizó el acto administrativo en debida forma y tampoco se demostró la existencia de éste en el curso de la instancia, por lo que no hay lugar a pronunciamiento alguno.

Además, la sanción impuesta en ese proceso disciplinario hace referencia a la amonestación escrita sin nota a la hoja de vida, lo que en efecto debió haberse llevado a cabo porque la sanción, no necesitaba acto administrativo de ejecución.

3.1. Cargos de nulidad

Para desatar el problema jurídico, como primera medida se debe atender a que si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha avalado la posibilidad de efectuar un análisis integral en materia de procesos disciplinarios³⁹, no puede perderse de vista que la demanda es el marco de juzgamiento, así que se tendrá en cuenta el concepto de violación para orientar el análisis de la controversia.

Precisado lo anterior con fundamento en los puntos anotados el demandante propuso los cargos de nulidad que denominó *“los principios y normas en que deberían fundarse, por irregularidades sustanciales que afectaron el debido proceso y el derecho de defensa, por no atender los principio de la actuación administrativa ni de la función administrativa”*, y también formuló los cargos *“falsa motivación”* y *“desviación de las atribuciones y competencias de los órganos y jerarquías del Estado”*, por lo que en consecuencia se resuelven de manera conjunta.

Luego para desarrollar las consideraciones que sigue, se tiene que principalmente el demandante alega el desconocimiento del derecho fundamental de audiencia y defensa, por lo que el estudio propuesto se realizará con base en **i)** las actuaciones disciplinarias atacadas, **ii)** la presunta falta de imparcialidad e independencia en el Juzgador disciplinario, de cara a la causal de impedimento regulada en el numeral 4º del artículo 84 de la Ley 734 de 2002, **iii)** la competencia en el proceso disciplinario No. 344 (sic) de 2016 y **iv)** la falsa motivación y desviación de poder.

3.1.1. De las actuaciones disciplinarias:

Las actuaciones disciplinarias adelantadas contra el aquí demandante tuvieron origen en los siguientes hechos:

- **Expediente Disciplinario No. 332 de 2016**

En este caso el 20 de enero de 2016, se pone en conocimiento por parte del Señor Ramiro Ángel Espitia Jefe de Almacén de la Universidad de Cundinamarca, que en el inventario a cargo del demandante Marco Antonio Martínez Córdoba, que fue

³⁹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección "A". C.P: Gabriel Valbuena Hernández. 17 de mayo de 2018. Radicación: 17001-23-33-000-2013-00585-01(3623-14). Actor: Gloria Amparo Claros Mejía.

recibido por aquel el 16 de febrero de 2015, mediante acta No. 45 del 2015, faltan dos equipos tecnológicos distinguidos de la siguiente manera:

- Computador Portátil marca ACER Placa No. 35860 Serial No. 7140493616A estimado en un valor \$1'445.763.
- IPAD 3G 64G BK- S/N DN6GM2EEDFJ3 Placa No. 42256 estimado en un valor \$1'680.948.

Mediante auto del 24 de octubre de 2016 se “Ordenó el Procedimiento Verbal”, y se tipificó la falta a partir de las siguientes consideraciones:

“En este punto, se remite este despacho a los preceptos normativos que indiquen que la omisión desplegada por los aquí investigados constituye efectivamente una falta disciplinaria, los criterios que la determinan y la modalidad en que fue cometida conforme a lo siguiente:

La norma constitucional establece la responsabilidad de los servidores públicos de la siguiente manera:

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

En concordancia, el siguiente artículo preceptúa quienes son servidores públicos, indicando:

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

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

Hasta aquí, se puede colegir que el señor Marco Antonio Martínez ostentaba la calidad de Servidor Público, como quiera que fue nombrado mediante resolución No. 11 del 19 de enero de 2015, en un cargo de planta de la Universidad de Cundinamarca, por tanto, le es aplicable, lo señalado en los siguientes numerales del Artículo 34 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, que establece como deberes de todo servidor público:

Numeral 1. "Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los demás ratificados por el Congreso, las leyes. Los reglamentos y los manuales de funciones..." (Subrayado fuera de texto).

Numeral 2. "Cumplir con diligencia, eficiencia...el servicio que le sea encomendado... y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial o que implique abuso indebido del cargo o función." (Subrayado fuera de texto).

Numeral 21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados. (Subrayado fuera de texto).

Numeral 22. Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, la Ley 734 de 2002, en su artículo 23 que se incurre en falta disciplinaria por el incumplimiento de los deberes, y así también lo expresa, el Artículo 9 del ACUERDO 006 DE 2009 "Por medio del cual se adopta el Estatuto Disciplinario del personal administrativo de la Universidad de Cundinamarca, al contemplar:

"...Constituye falta disciplinaria grave o leve, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, el incumplimiento de los deberes V obligaciones, el abuso en el ejercicio de los derechos, la extralimitación de las funciones, o que la violación al régimen de prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses consagradas en la Constitución Política, la Ley y las normas internas de la Universidad... (Subrayado fuera del texto original)

Finalmente, el ACUERDO 005 DE 2009 "por el cual se adopta el estatuto del personal administrativo de la Universidad de Cundinamarca" en su artículo 9 dispone:

"Son obligaciones de los miembros del personal administrativo de la Universidad de Cundinamarca, las siguientes:

"...7. Vigilar y salvaguardar los intereses de la Universidad de Cundinamarca.. custodiar y salvaguardar los equipos, instrumentos, y demás recursos de trabajo que por razón del desempeño de su empleo o función: les sean asignados, evitando su sustracción destrucción, ocultamiento o utilización indebidos, salvo en los eventos de caso fortuito o fuerza mayor. (Énfasis no original).

En concordancia, la Resolución No. 058 del 20 de enero de 2002 por medio de la cual se adopta el manual para el manejo administrativo de bienes propiedad de la universidad de Cundinamarca...que en su capítulo VI, numeral 6.1 establece:

"... son responsables administrativa y fiscalmente todas las personas que administren, custodien, manejen, reciban suministren o utilicen bienes de propiedad de la universidad..." (Subrayado fuera del texto).

*Corolario, establece la norma, que es el incumplimiento del deber, el que constituye indudablemente una falta disciplinaria, y en este caso se observa, un indebido control por parte del investigado, en el manejo de los equipos portátiles, que causo la pérdida de uno de ellos."*⁴⁰

La falta fue calificada como grave con culpa gravísima, frente al cuidado y custodia del equipo encomendado.

Mediante fallo disciplinario de primera instancia de fecha 3 de mayo de 2017, se precisó lo siguiente:

"(...)

Finalmente, y en contra posición a lo expuesto por el investigado, obra la firma del investigado en señal de aceptación, recibiendo todo lo enlistado en toma física de inventario de fecha 16 de febrero de 2015 y acta de entrega No. 45 de la misma fecha que obra a folio 52 y 53 del expediente. Así mismo lo aseguro el señor ramiro Ángel Espitia quien en diligencia del día 24 de abril de 2017v al ser interrogado por el defensor de oficio, aseguro quena prueba fehaciente que da cuenta de que los elementos objeto de estudio se encontraban en las_ instalaciones de la oficina de proyectos especiales y relaciones interinstitucionales son las actas suscritas, por quien entrega, quien recibe y el como jefe de almacén.

⁴⁰ Carpeta Digital "Folio 25" Carpeta "Tomo I" archivo denominado "folios 1 al 81" página 78 a 80.

Aunado, manifiesta el citado jefe de almacén, en la misma diligencia que los elementos extraviados no han sido reclamados ante la aseguradora correspondiente, como quiera que hace falta el denunciante ante fiscalía.

También encuentra este despacho a folio 23 oficio de fecha 12 de enero de 2016, suscrito por el encartado en el que indica que el computador portátil ACER (serial 71404931616A) identificado con placa No. 35860 se encontraba a cargo de la rectoría, lo que según documentos allegados al expediente no corresponde y permite colegir a este despacho que el encartado no tenía ni idea de donde se encontraban los elementos descritos, dejando a la luz su ineficiente labor de control, cuidado y custodia.

Colofón, es claro para este despacho que al firmar el recibido, el señor Martínez aceptó tácitamente que los elementos enlistados le fueron entregados de manera física, pues ni en el día de la entrega ni posteriores manifestó o realizó salvedad alguna, y por lo tanto el computador extraviado estaba bajo su responsabilidad, sin que tomara los cuidados y controles necesarios para proveer la situación que hoy nos convoca.

De esta manera, encontrándose tipificada la falta disciplinaria respecto de la inculpada y no existiendo causal de exclusión de responsabilidad que ampare la realización de dicha conducta, se debe proceder a hacer el análisis de la calificación de la falta y de la culpabilidad respecto del señor MARCO ANTONIO MARTINEZ CORDOBA, en su condición de Director de proyectos especiales y relaciones Interinstitucionales de la Universidad de Cundinamarca, para la época de los hechos (29 de diciembre de 2015) en relación con la conducta reprochada, a fin de determinar su responsabilidad.

La conducta endilgada al investigado MARCO ANTONIO MARTINEZ CORDOBA fue calificada provisionalmente en el auto de citación a audiencia como FALTA GRAVE, a título de CULPA GRAVISIMA, porque así lo considera el Artículo 9 del ACUERDO No. 006 DE 2009 "Por medio del cual se adopta el Estatuto Disciplinario del personal administrativo de la Universidad de Cundinamarca", al contemplar que Constituye falta disciplinaria grave, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, el incumplimiento de los deberes, que como ya lo precisa este despacho, en este asunto no es otro que el de Vigilar y salvaguardar los bienes que le han sido encomendados, normado en el numeral 21 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

El fundamento de la responsabilidad disciplinaria, está en la inobservancia de los deberes funcionales del trabajador, en cuanto ella implique el quebrantamiento del deber funcional. En este sentido, si es en pro del cumplimiento de la función pública y educativa que le atañe a este claustro universitario, se espera una total diligencia y cuidado en el desempeño de las funciones del cargo asignado a un trabajador, nuestra funcionalidad no puede ser otra que la de sancionar la comisión de las conductas contrarias al querer de la universidad.

En este punto, es oportuno evaluar si se mantiene o no esta calificación de la culpabilidad teniendo en cuenta lo siguiente:

Encuentra este despacho que la culpa de la aquí investigada en el desarrollo de los hechos es absoluta, pues se desprende de lo obrante en el plenario, el no haber tomado los controles necesarios, ben sea para salvo guardar el equipo o para en su momento haber verificado la existencia de los elementos que le fueron relacionados, y que el recibió a satisfacción sin hacer salvedad alguna.

(...)

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar **PROBADO** el cargo formulado al señor, **MARCO ANTONIO MARTÍNEZ CÓRDOBA** identificado con la cédula de ciudadanía No. 2.964.193,

quien para la época de los hechos (29 de diciembre de 2015), se desempeñaba como **DIRECTOR DE PROYECTOS ESPECIALES Y RELACIONES INTERINSTITUCIONALES**, de la Universidad de Cundinamarca, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, imponer al señor **MARCO ANTONIO MARTINEZ CORDOBA** como sanción disciplinaria una multa correspondiente a sesenta días del último salario devengado (\$4.081.376) es decir la suma de \$ 8.162.752 a favor de la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA**, los cuales deberán ser consignados en un plazo máximo de treinta (30) días, contados a partir de la ejecutoria de esta decisión, de conformidad con lo consagrado en el artículo 173 inciso 3 de la Ley 734 de 2002.

TERCERO: **NOTIFICAR EN ESTRADOS** la presente decisión de conformidad con el artículo 106 de la ley 734 de 2002, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 179 *ibidem*, advirtiéndole que contra la presente decisión procede el recurso de apelación ante el Despacho del rector de la Universidad de Cundinamarca, conforme lo dispuesto en el artículo 180 de la ley 734 de 2002, el cual ha de interponerse en desarrollo de esta misma diligencia y de acuerdo al artículo 59 de la ley 1474 de 2011, deberá sustentarse verbalmente en la misma audiencia.

CUARTO.- De no ser apelada la presente decisión quedará ejecutoriada al momento de la terminación de esta diligencia.

QUINTO.- En firme la decisión sancionatoria, remitir a la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación para el registro de la sanción disciplinaria en cumplimiento de lo normado en el artículo 20 del Acuerdo No. 006 de 2009. Realizado lo anterior archívese el expediente.”⁴¹

Esa decisión fue apelada y resuelta en segunda instancia mediante Resolución No. 000015, de 14 de agosto de 2018, en la que fue modificada la sanción impuesta, en razón a que se consideró que el Acuerdo 006 de 2009, que contiene el estatuto disciplinario de esa Universidad considera que la falta endilgada al accionante se considera leve, por lo que se le condena al pago de 30 días de salario⁴².

• **Expediente Disciplinario No. 364 de 2016**

Este caso tiene su origen en una queja promovida por la Doctora Ruth Patricia Rico Rico el 9 de marzo de 2019, quien reemplazó al demandante en el cargo de Directora de Proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales, que puso en conocimiento el requerimiento que le hiciera la señora Ruth Elisa Cárdenas Bayona, jefe de archivo de la universidad en la que solicita el diligenciamiento del registro No. ADOr021 consistente en la entrega de documentos que tenía bajo su control el accionante al momento de salir del cargo.

Se inició investigación con auto del 8 de abril de 2016 y mediante auto del 9 de noviembre de 2016, se dispuso dar inicio al procedimiento disciplinario verbal y se le formuló al demandante el siguiente cargo:

“CARGO ÚNICO: En virtud de lo establecido en el plenario, se tiene que el señor **Marco Antonio Martínez Córdoba**, en su calidad de **Director de Proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales**, a la fecha de desvinculación de su cargo (07 de febrero de 2016) presuntamente **NO** entregó a la oficina de Archivo y Correspondencia de la Universidad el inventario documental que estaban bajo su

⁴¹ Carpeta Digital "Folio 25" Carpeta "Tomo I" archivo denominado "folios 105 al 174" páginas 15 a 30.

⁴² Carpeta Digital "Folio 25" Carpeta "Tomo I" archivo denominado "folios 105 al 174" páginas 35 a 48.

custodia y manejo en consonancia con lo dispuesto en la Ley General de Archivos o Ley 594 de 2000 — Artículo, 14, 15, 35., el Acuerdo 038 del 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación.”⁴³

Surtido el trámite respectivo, mediante fallo del 13 de marzo de 2017, se dispuso sancionar al demandante teniendo por probado el aludido cargo, calificado como culpa leve a título de culpa gravísima y se le impuso **“amonestación escrita a la hoja debida”⁴⁴**, pues se pudo constatar que el accionante no efectuó la entrega de la relación de documentos que tenía a su cargo, no se acreditó la existencia de documento alguno que diera cuenta del cumplimiento de ese deber.

Mediante Resolución No. 000032 del 25 de septiembre de 2018, expedida por el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, como decisión de segunda instancia, se dispuso confirmar parcialmente el fallo de primera instancia, en el sentido de responsabilizar al accionante por la omisión en la entrega del inventario de documentos a cargo, pero por incumplimiento del deber regulado en los artículos 23 de la Ley 734 de 2002 y 9 del Acuerdo No. 006 de 2009 y se mantuvo la graduación de la culpabilidad en culpa gravísima, pero al no concretarse la antijuridicidad material, consideró que la sanción lo era por **“amonestación escrita sin anotación en la hoja de vida”⁴⁵**.

• Expediente Disciplinario No. 382 de 2016

Este proceso inició con una queja del 4 de abril de 2016 promovida por la señora Carolina Zarate Moreno y otros, en la que pretenden promover una investigación por acoso laboral contra la Doctora Ruth Patricia Rico Rico quien para ese entonces se desempeñaba en el cargo de Directora de Proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales de la Universidad de Cundinamarca y en la que refiere la quejosa, que trabaja para la mencionada Oficina y que no estuvo vinculada formalmente entre el 18 de enero de 2016 al 1º de febrero de 2016, sin contrato a término fijo por ese período y que por la misma razón no le pagaron esos días.

Mediante auto del 22 de noviembre de 2016, una vez recaudadas las pruebas dentro de la indagación preliminar, se indicó que se le daría el trámite de procedimiento verbal a la actuación disciplinaria, y se le formuló el siguiente cargo:

“CARGO ÚNICO: El señor MARCOANTOMO MARTÍNEZ CÓRDOBA, en su calidad de Director de la Proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales para la época de los hechos (18 al 31 de enero de 2016), presuntamente mantuvo a su servicio en forma estable para las labores propias de su despacho a los señores Doris Carolina Zárate, Juan Ricardo Franco, Luz Verónica Arismendi Amezcua, personas estas ajenas a la entidad, esto es sin ningún tipo de vinculación laboral o contractual, contraviniendo así la prohibición consagrada en el artículo 35 numeral 31.”⁴⁶

Surtido el procedimiento respectivo en auto del 3 de mayo de 2017, se dispuso declarar demostrado el cargo enrostrado, como falta grave con culpa gravísima y se le impuso una sanción de pago de un mes de salario, atendiendo a que no se

⁴³ Carpeta Digital No. 05 archivo denominado “folios 01 al 197” página 155.

⁴⁴ Carpeta Digital No. 05 archivo denominado “folios 01 al 197” página 194.

⁴⁵ Carpeta Digital No. 05 archivo denominado “folios 202 al 241” página 19.

⁴⁶ Carpeta Digital No. 06, carpeta “Tomo II” archivo denominado “folios 201 al 274” página 39.

encontraba vinculado a la Universidad para la fecha del fallo, pues se reprocha el hecho de que el accionante como Jefe de Oficina no impidió el acceso de aquellas personas que no contaban contrato entre el 18 de enero y 1º de febrero de 2016⁴⁷.

Esa decisión adoptada fue confirmada mediante Resolución No. 000027 del 10 de septiembre de 2018, expedida por el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca⁴⁸.

• **Expediente Disciplinario No. 420 de 2016**

Este proceso inició con una queja propuesta por el Comité Universitario de Política Fiscal-COUNFIS, el 9 de junio de 2016, por el incumplimiento de tareas que tenía a su cargo el accionante en vigencia del año 2015, por no rendir informes sobre lo siguiente:

"1. Actos administrativos debidamente soportados para la incorporación de los recursos al presupuesto de la Dirección de proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales.

- *Convenios por ejecutar \$1.854.890.816*
- *Vigencias expiradas \$41.441.327*

2. Informe detallado de los recursos incorporados durante la vigencia 2015 con sus respectivos soportes y de su estado a la fecha.

3. Realizar traslado a los convenios interadministrativos No.091 y 126 con el Departamento del Meta a la Dirección Jurídica de la universidad de Cundinamarca con el fin de analizar su situación Jurídica"⁴⁹.

Mediante auto del 19 de enero de 2017, se ordenó dar aplicación al procedimiento verbal y se le formuló el siguiente cargo:

"CARGO UNICO: el señor MARCO ANTONIO MARTÍNEZ CÓRDOBA identificado con la cédula de ciudadanía No. 2.964.193, en calidad de DIRECTOR DE PROYECTOS ESPECIALES Y RELACIONES INTERINSTITUCIONALES, CÓDIGO 27, GRADO 11, de la Universidad de Cundinamarca, presuntamente omitió dar respuesta a las solicitudes realizadas por el Comité de Política Fiscal de esta universidad, desde el día 11 de marzo de 2015, hasta 10 de septiembre del mismo año, retrasando el curso de las decisiones que en cumplimiento de su función debía emitir el citado COUNFIS, como lo era en su momento, la incorporación de recursos al presupuesto de la Dirección de proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales, y el análisis jurídico que el COUNFIS consideró pertinente realizara la dirección jurídica de esta universidad a los convenios interadministrativos No.091 y 126 suscritos con el Departamento del Meta."⁵⁰

Surtido el procedimiento respectivo en auto del 13 de junio de 2017, se dispuso declarar demostrado el cargo enrostrado, como falta grave con culpa grave y se le impuso una sanción de pago de dos meses de salario, atendiendo a que no se

⁴⁷ Carpeta Digital No. 06, carpeta "Tomo II" archivo denominado "folios 201 al 274" páginas 11 a 34.

⁴⁸ Carpeta Digital No. 06, carpeta "Tomo II" archivo denominado "folios 201 al 274" páginas 48 a 56.

⁴⁹ Carpeta Digital No. 04 archivo denominado "folios 01 al 67" página 8.

⁵⁰ Carpeta Digital No. 04 archivo denominado "folios 01 al 67" página 29.

encontraba vinculado a la Universidad para la fecha del fallo, pues se reprocha el hecho de no rendir los informes requeridos por el Comité Universitario de Política Fiscal-COUNFIS, destacando que se le hicieron los siguientes requerimientos sin respuesta:

1. *"Realizar actos administrativos debidamente soportados para la incorporación de los recursos al presupuesto de la Dirección de proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales"*

Solicitudes:

- 11/03/2015 en reunión del COUNFIS (fi. 46)
- 16/03/2015 mediante correo electrónico (fl. 2)
- 20/04/2015 mediante correo electrónico (fl. 3)
- 22/04/2015 mediante correo electrónico (fl. 4)
- 11/05/2015 mediante correo electrónico (fl. 6)
- 11/06/2015 en reunión del COUNFIS (fi. 77)
- 14/07/2015 en reunión del COUNFIS (FL. 85)
- 28/07/2015 en reunión del COUNFIS (FL. 104)
- 10/09/2015 mediante correo electrónico (fl.7)

2. *"Realizar traslado a los convenios interadministrativos No.091 y 126 con el Departamento del Meta a la Dirección Jurídica de la universidad de Cundinamarca con el fin de analizar su situación Jurídica"*

Solicitudes:

- 14/07/2015 en reunión del COUNFIS (fi.88)
- 16/07/2015 mediante correo electrónico (fl. 10)
- 28/07/2015 en reunión del COUNFIS (fi. 107)
- 05/08/2015 mediante correo electrónico (fl. 11)
- 10/09/2015 mediante correo electrónico (fl. 12)

3. *"Realizar informe detallado de los recursos incorporados durante la vigencia 2015 con sus respectivos soportes y de su estado a la fecha".*

Solicitudes:

- 14-07-2015 en reunión del COUNFIS (fi. 84)
- 28/07/2015 en reunión del COUNFIS (fi. 108)⁵¹

Se le enrostra al demandante el hecho de no haber contestado esas peticiones dentro de los 15 días siguientes a que se refiere el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

Esa decisión adoptada fue confirmada parcialmente mediante Resolución No. 000017 del 14 de agosto de 2019, expedida por el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, pues se modificó la sanción y se redujo a un salario correspondiente al que devengaba el demandante en el cargo, aplicando en este caso el principio de favorabilidad y lo dispuesto en estatuto disciplinario de la Universidad regulado en el Acuerdo No. 006 de 2009 artículos 6 y 18⁵².

3.1.2. Sobre la causal de impedimento contemplada en el artículo 84 numeral 4º de la Ley 734 de 2002

La parte demandante alega la falta de competencia en los cuatro procesos disciplinarios que se han reseñado, no obstante, en ninguno de los procesos se evidencia que se haya recusado a la Directora de Control Disciplinario Universidad de Cundinamarca Isabel Quintero Uribe.

⁵¹ Carpeta Digital No. 04 archivo denominado "folios 68 al 130" páginas 4 a 5.

⁵² Carpeta Digital No. 04 archivo denominado "folios 68 al 130" páginas 34 a 45.

Cabe destacar que la competencia para llevar a cabo un proceso disciplinario recae en primera medida en la Oficina de Control Disciplinario de la entidad, como lo disponía el artículo 2º de la Ley 734 de 2002, por lo que en este caso el hecho de haber asumido la Universidad convocada la investigación de las conductas disciplinarias que fueron denunciadas en el caso del aquí demandante, se considera ajustado a derecho.

Por otra parte, la causal de impedimento que se invoca como fundamento de la nulidad propuesta se encuentra regulada en el numeral 4º del artículo 56 de la Ley 906 de 2004. Sobre los alcances de la norma, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sede de tutela, precisó:

“Cabe señalar que, en esa pauta legal el legislador consagró tres hipótesis distintas: (i) haber sido apoderado de alguno de los litigantes, (ii) ser o haber sido su contraparte, o (iii) haber manifestado su opinión o dado consejo; pero, como colofón, incluyó la expresión «sobre el asunto materia del proceso». De ahí que, desde cierta perspectiva, pudiera considerarse necesario vincular cualquiera de las tres descripciones fácticas abstractas ya citadas con la disputa que conoce el juez que manifiesta su impedimento.

No obstante, y sin que ello implique acudir a exégesis amplificadoras, proscritas en esta materia⁵³, una aproximación opuesta a la descrita parecería armonizar mayormente con los postulados constitucionales y los valores éticos de la judicatura reseñados, a espacio, en acápites precedentes.

3.2. Ciertamente, el vínculo profesional cliente-abogado suele caracterizarse por una especial confianza entre ambos extremos de la relación contractual (el mandato, finalmente, es un contrato intuitu personæ), y por desarrollarse de manera estable en el tiempo. En ese escenario, para un observador razonable –en los términos del artículo 11 del Código Iberoamericano de Ética Judicial– podría verse comprometida la imparcialidad de quien juzga al que otrora fuera su mandante, sin importar que aquella gestión (privada) estuviera relacionada o no con el caso sometido al escrutinio jurisdiccional.

Y es que, se insiste, la estrictez y taxatividad que caracterizan los motivos de impedimento no pueden desnaturalizar el propósito de dicha herramienta procesal, que no es otro que garantizar el debido proceso de los justiciables y preservar la recta administración de justicia, a partir de una defensa acérrima de la independencia e imparcialidad de jueces y magistrados, desde sus facetas subjetiva (referida al ánimo del funcionario) y objetiva (que, con independencia de la conducta personal del juez, consulta ciertos hechos que autorizan a sospechar sobre su imparcialidad⁵⁴).”⁵⁵

Como se desprende de la jurisprudencia citada, las causales de impedimento están reguladas con la finalidad de garantizar la recta administración de justicia o como en este caso la objetividad en el manejo de un proceso disciplinario, lo que se encuentra en estrecha relación con el debido proceso, pues las personas tienen derecho a ser Juzgadas por Jueces o Funcionarios imparciales en cuanto a la causa que se les encomienda.

⁵³ La Corte ha insistido en que las causales de impedimento y recusación «amén de taxativas, son de interpretación restrictiva, como corresponde en punto a mecanismos de carácter excepcional» (CSJ AC, 7 nov. 2007, rad. 06291).

⁵⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 2006, refiriéndose a la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (puntualmente, se cita la S TEDH de 16 de octubre de 1984, asunto De Cubre c. Bélgica).

⁵⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto del 3 de marzo de 2020 proferido dentro del expediente de tutela No. 11001-03-03-000-2019-03728-00 distinguido con el No. ATC-255-2020. **Las dos citas precedentes provienen del texto jurisprudencial citado.**

Si bien las consideraciones citadas hacen referencia a la relación abogado-cliente, estas también aplican al presente caso, si se demostrara que el Juzgador disciplinario es o fue contraparte del investigado, hoy sancionado.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 84 numeral 4º de la Ley 734 de 2002, hace referencia a los sujetos procesales de la actuación disciplinaria y en este preciso aspecto, el artículo 89 ibidem precisa lo siguiente:

“ARTÍCULO 89. Sujetos procesales en la actuación disciplinaria. Podrán intervenir en la actuación disciplinaria, cómo sujetos procesales, el investigado y su defensor, el Ministerio Público, cuando la actuación se adelante en el Consejo Superior o Seccional de la Judicatura o en el Congreso de la República contra los funcionarios a que se refiere el artículo 174 de la Constitución Política.

En ejercicio del poder de supervigilancia administrativa y cuando no se ejerza el poder preferente por la Procuraduría General de la Nación, esta podrá intervenir en calidad de sujeto procesal.”⁵⁶

Así entonces, son sujetos procesales el investigado, el defensor, el Ministerio Público y eventualmente la Procuraduría General de la Nación, cuando intervenga en la actuación administrativa sin hacer uso del poder preferente, lo que, aplicado al presente caso, da cuenta que la investigadora Dra. Isabel Quintero Uribe, no podía estar incurso en la causal invocada porque no se ha demostrado, que ella haya sido apoderada o defensora de cualquiera de los sujetos procesales intervinientes en la actuación disciplinaria, que en el caso *sub-examine*, es sólo el aquí demandante quien fue el sujeto procesal de esas actuaciones disciplinarias, por lo que no se acredita que la investigadora haya sido contraparte de aquel en alguna actuación judicial o administrativa.

Luego desde esta óptica no puede alegarse la falta de competencia de la Universidad o de la funcionaria investigadora, por el hecho de que el accionante promovió un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en procura de la nulidad del acto administrativo de nombramiento de la persona que lo reemplazó en el cargo de “*Director de proyectos especiales y relaciones interinstitucionales, código 27, grado 11*”, porque esa actuación no genera impedimento alguno de la Universidad y tampoco del funcionario.

En efecto, la defensa de los intereses de la Universidad de Cundinamarca en un juicio no constituye por sí la renuncia a la potestad investigativa en materia Disciplinaria de sus empleados y menos se materializa esa renuncia, con la designación de un apoderado judicial para defensa de dicha Institución Educativa, sin que la parte demandante hubiera probado, que la investigadora actuaba en el proceso que cursaba en el Juzgado 54 Administrativo del Circuito de Bogotá de radicación No. 2016-00578, como representante judicial o apoderada de la demandada o que en efecto hubiera conferido poder a un profesional del derecho para los fines de ese proceso.

Obra en el expediente certificación proferida por la Universidad demandada, en la que se indica que le fueron adscritas funciones a la investigadora Dra. Isabel

⁵⁶ Ley 734 de 2002.

Quintero Uribe, de la Oficina Jurídica de la Universidad entre el 28 de abril y el 1º de septiembre de 2016⁵⁷, para otorgar poderes a nombre de dicha Institución, no obstante, consultada la Página Web de la Rama Judicial respecto del proceso 110013342054201600578 00, se advierte que la Universidad de Cundinamarca contestó esa demanda el 23 de marzo de 2017, fecha para la cual la referida servidora ya no ostentaba tales funciones.

Por lo tanto, el accionante al no haber alegado la causal de impedimento en comento al interior de las actuaciones disciplinarias mencionadas y al no demostrar en esta instancia judicial que la funcionaria investigadora de primera instancia, fue su contraparte en otra actuación o asesora en el asunto que se investiga, no era procedente la declaración de tal impedimento y en gracia de discusión, de haberse dispuesto una declaración afirmativa en el sentido que se reclama, ello no afectaría la competencia, porque la Universidad seguiría siendo la titular de la acción y podría haber designado otro funcionario para llevar a cabo la actuación disciplinaria siguiendo sus reglamentos para el efecto.

En gracia de discusión, si se advirtiera que la funcionaria mencionada otorgó poder para el referido proceso, como si lo hizo en éste, porque para el momento pertinente ostentaba el cargo de Secretaria General⁵⁸, tampoco ello viciaría la actuación en la medida que la funcionaria no es contraparte del accionante, no discute un derecho propio, no fue demandada por el aquí demandante, luego no acude a la jurisdicción en nombre propio sino de la Universidad, por lo tanto, se trata de un funcionario competente que simplemente otorga un poder, en un asunto totalmente distinto al ventilado al interior de los procesos disciplinarios.

En suma, no están demostrados los cargos de nulidad fundados en la causal expuesta.

3.1.3. Sobre el presunto conflicto de competencia no resuelto en los términos del artículo 82 de la Ley 734 de 2002, entre la Dirección de Control Disciplinario de la Universidad de Cundinamarca y la Procuraduría Regional de Cundinamarca

Al respecto como primera medida debe indicarse que no se acreditó en este proceso, una actuación disciplinaria identificada con el No. 344 de 2016, como se insiste en las alegaciones de conclusión. Por el contrario, los expedientes aquí estudiados corresponden a los Nos. 332, 364, 382 y 420 de 2016, por lo que asume el Despacho entonces que se podría tratar de un error de digitación en la demanda y los alegatos, por lo que se acude entonces al proceso disciplinario No. 364 de 2016, con el ánimo de atender este argumento presentado por el demandante y porque es el número que más se asimila al mencionado por el accionante.

Estudiado dicho expediente, se observa que el día 15 de noviembre de 2016⁵⁹ se libró una comunicación dirigida a la Procuraduría Regional de Cundinamarca, informándole sobre el inicio de dicho proceso disciplinario por el trámite verbal.

⁵⁷ Archivo digital No. 03 páginas 102 a 106.

⁵⁸ Archivo digital No. 03 páginas 86 a 93.

⁵⁹ Carpeta Digital No. 05 archivo denominado "folios 01 al 197" página 109.

En igual sentido, obra en dicho expediente una comunicación del 6 de diciembre de 2016⁶⁰, dirigida a la Procuraduría General de la Nación, rindiéndole el mismo informe y es que se trata de una obligación legal determinada en el artículo 176 de la Ley 734 de 2002 y es la Procuraduría, la que debe manifestar el uso del poder preferente para la investigación y requerir la remisión de los expedientes, no la Universidad remitírselos automáticamente como se sugiere.

No se acredita en este asunto, como se alega en el cargo de nulidad, la existencia de un conflicto de competencia entre funcionarios de la Universidad o entre estos y la Procuraduría, para que se sugiera que en el presente caso no se dio el trámite previsto en el artículo 82 ibidem, para solucionar este tipo de conflictos y menos aún podría presentarse un conflicto con la Procuraduría, en virtud del poder preferente que le otorga la Ley, lo que afecta de manera determinante el argumento de nulidad.

En este punto debe resaltarse que no se probó, como era deber de la parte demandante, la afirmación que se realiza en el concepto de violación consistente en que: *“...es de bulto evidente el interés de causar daño al actor, con el inicio, trámite y decisión desfavorable de una cantidad de procesos disciplinarios, manteniendo irregularmente la competencia, cuando lo correcto era haber remitido tales actuaciones al superior para que decidiera de forma imparcial y transparente sobre ellas...”*⁶¹, afirmación que también se reitera en las alegaciones finales. Esto por cuanto no se describió en los hechos de la demanda, ni en ningún otro acápite del libelo como se presentó el conflicto de competencia alegado, entre qué funcionarios específicamente y qué actuación desplegó la investigadora para abstenerse de remitir las diligencias al Superior o a la Procuraduría.

Ahora bien, en la demanda se alega que la cantidad de procesos disciplinarios adelantados contra el accionante y la coincidencia de que 2 procesos fueron decididos en segunda instancia, con Resoluciones fechadas del 14 de agosto de 2018 y los otros dos, el 18 y 25 septiembre de esa anualidad, constituye una circunstancia que puede generar una sensación de eventual retaliación contra el accionante por haber demandado a la Universidad, (proceso que cursa ante el Juzgado 54 Administrativo del Circuito de Bogotá, como se ha indicado), como también lo afirmaron los dos testigos convocados a este proceso: Tatiana Ramón Pepicano⁶² y Jairo Alejandro Valbuena Cubillos⁶³, especialmente este último declarante, sobre la aludida persecución al demandante en la Universidad, en respuesta a pregunta que le hiciera este Despacho precisó lo siguiente:

“...también se tocó la corrupción que había en su momento, había un proyecto que actualmente, un proyecto que es muy sonado en la Universidad de Cundinamarca que es el proyecto de villavicen..., un proyecto del Meta con el Instituto de Infraestructura del Meta, el cual pues, se destapó pues esa corrupción y yo pienso la verdad que por visibilizar estos actos de corrupción él fue perseguido por la Rectoría. Adicionalmente a eso, la Directora de Control Disciplinario en su

⁶⁰ Carpeta Digital No. 05 archivo denominado "folios 01 al 197" página 115.

⁶¹ Archivo Digital "medida cautelar" página 7.

⁶² Archivo Digital No. 13, Link de audiencia celebrada el 23 de agosto de 2022, minutos 15:20 a 17.20 y 18.15 a 19.53.

⁶³ Archivo Digital No. 13, Link de audiencia celebrada el 23 de agosto de 2022, minutos 28 a 32.33 y 34 y 34.20 a 35.50 y 42.30 a 45.30.

momento, digamos era muy cercana a la Directora de Proyectos Especiales y ahí se empezó a revisar digamos con..., digamos para atrás e incriminar al Doctor en una serie de hechos que no daban lugar y perjudicándolo a él pues de manera profesional desde la parte profesional y también desde su parte personal...’’⁶⁴

Para desatar este tema de controversia, el Despacho advierte que no es posible desconocer que las actuaciones disciplinarias se fundaron en faltas sustancialmente distintas tipificadas en la Ley 734 de 2002, que iniciaron con ocasión a quejas formuladas por otros servidores de la Universidad, incluso por una empleada que laboró bajo la dirección del aquí accionante, como ocurrió con el proceso disciplinario No. 382 de 2016, luego no se trata de actuaciones que hayan sido iniciadas de oficio o como consecuencia de la acción de la servidora que a juicio del demandante y los testigos tenía animadversión en su contra.

Además, se observa que el accionante estuvo todo el tiempo representado en los procesos, garantizando su defensa técnica al punto que se pidieron múltiples pruebas e incluso el mismo demandante en algunos casos rindió versión libre, fue escuchado y esa declaración valorada en la forma que es procedente. De igual manera, el actor contaba con la facultad de pedir la intervención de la Procuraduría General de la Nación o solicitarle a dicha entidad que hiciera uso del poder preferente, por la presunta falta de competencia de la investigadora de primera instancia y la presunta instrumentalización de estos procesos con el propósito de infringirle daño, lo que no se evidencia que haya ocurrido.

Así las cosas, con base en lo que aparece probado en el expediente no puede hablarse de una persecución, cuando en ninguna parte de la demanda se alega la inexistencia de la falta imputada en cada caso y estudiados los expedientes disciplinarios fueron valoradas las pruebas, no se trató de actuaciones presurosas y desconocedoras del principio de publicidad, sino todo lo contrario, debieron reconstruirse por la pérdida de los expedientes y es por eso que la segunda instancia data de los meses de agosto y septiembre de 2018.

Incluso en tres de los cuatro procesos, la sanción impuesta al accionante por la funcionaria cuya incompetencia se alega, fue modificada en aplicación del principio de favorabilidad por el Consejo Superior de la Universidad, que constató que era más beneficiosa la norma disciplinaria interna que la Ley 734 de 2002, pero sin que se haya desvirtuado la existencia y comisión de las faltas, ya que de manera resumida se precisa y reitera lo siguiente:

- **Expediente Disciplinario No. 332 de 2016**, tuvo su origen en una queja del área de Almacén, respecto del inventario realizado el 29 de diciembre de 2015 incluso antes del retiro del demandante, en el que se encontró el faltante de dos equipos de cómputo, un portátil y un IPAD asignado a la **Dirección de Proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales**, que estaba a cargo del accionante y que evidentemente, firmó un acta de recibo que data del 16 de febrero de 2015, sin salvedad alguna, sin que concurriera a la ubicación de cada bien que se le entregaba a verificar su existencia y que subalterno lo tenía a cargo.

⁶⁴ Archivo Digital No. 13, Link de audiencia celebrada el 23 de agosto de 2022, minutos 28.40 a 30.05.

Tampoco en el tiempo de servicios del demandante se registró al interior del proceso disciplinario, que hubiera requerido al Jefe de Almacén por los faltantes o hubiera presentado la denuncia penal respectiva, por lo que ante la falta de prueba para acreditar la inexistencia del tipo disciplinario que se le imputa, se le sanciona en primera y segunda instancia como se describió.

Esta actuación pone en evidencia, que no se debe suscribir un documento sin antes verificar que lo que se relaciona allí corresponda a la realidad y lo mínimo que se espera de una persona que asume un cargo de confianza y manejo, una Dirección, es que sea precavida y en este caso haya constatado la existencia de cada elemento o se hubiera negado a firmar un acta de recibo sin corroborar la información que allí aparece.

- **Expediente Disciplinario No. 364 de 2016**, tuvo su origen en un informe remitido por la sucesora del cargo accionante en el que se indicaba que se requería informe de entrega del cargo, sobre todo de los documentos que el aquí demandante manejaba y siguiendo un protocolo de administración documental que maneja la Universidad demandada en el área de Archivo, el cual el accionante no siguió y por lo mismo no hay constancia de que tal entrega se hubiese verificado, lo que en cierta medida retrasó la gestión de esa Dirección y un servidor ajeno a esa dependencia, pero delegado por la Oficina de Archivo, debió levantar un inventario documental y efectuar la entrega respectiva para evitar futuros inconvenientes.

Al respecto debe advertirse que no la falta no es intrascendente o irrelevante como los testigos convocados a este proceso pretendieron sugerir, ya que si por ejemplo el testigo Jairo Alejandro Valbuena Cubillos, fue reiterativo en que el demandante estaba poniendo en conocimiento una presunta corrupción en el manejo que se le había dado antes de su administración a la Dirección de Proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales, lo mínimo que se espera de un funcionario saliente, es una entrega detallada de los asuntos que tiene a su cargo, para evitar este tipo de señalamientos y garantizar eventualmente la completitud de los documentos que la autoridad penal pueda requerir en virtud de las denuncias a que el testigo hizo referencia.

Por otra parte, se indica en la demanda, que la salida del cargo del demandante fue intempestiva, pero no se indica que se le haya impedido el acceso o que se le haya restringido la entrega debida del cargo, lo que no puede tomarse como una persecución sino como un deber que no se puede soslayar.

- **Expediente Disciplinario No. 382 de 2016**, tuvo su origen en una queja presentada por la señora Carolina Zarate Forero, en la que alegaba entre otras cosas, haber laborado entre el 18 y 31 de enero de 2016, en la Universidad demandada, sin que se le hubieran pagado esos dineros porque no tenía contrato firmado. El demandante en este caso, no procuró probar que impidió

el acceso a personal bajo su cargo sin haber suscrito el contrato respectivo y haber formalizado la vinculación laboral con la Universidad, lo que era su deber al ostentar un cargo de jefe de departamento.

También se trata de una falta trascendente que eventualmente afectaría el patrimonio del ente público, debido a una reclamación que realice la persona no vinculada del pago de esos días ante la autoridad judicial competente y demuestre que tenía asignadas tareas, como en efecto se sugiere en las documentales obrantes en ese expediente.

A lo anterior se suma, la posibilidad de que pueda ocurrir algún accidente en las oficinas de la demandada, en el que resulten lesionadas personas que no cuentan con vínculo vigente o por lo menos la afiliación a una ARL, lo que derivaría en la responsabilidad de la Universidad por permitir el ingreso.

Para la administración de un departamento, el Jefe debe tener claro que el personal destinado a las funciones de la dependencia que preside, cuenta con el vínculo respectivo con la entidad, que le puede dar órdenes y que a cambio de sus servicios va a recibir una remuneración, lo que en este caso no se verificó, incluso el demandante era consciente de la situación de algunos servidores que indicó dejarlos en libertad de acudir o no a las Oficinas, pero no impidió el acceso a las mismas o requirió en el mes de enero de 2018, a la Dirección de Talento Humano para legalizar la vacancia que se registraba, en algunos cargos requeridos por esa Dirección, lo que desvirtúa una persecución o un ánimo de endilgarle una conducta inexistente.

- **Expediente Disciplinario No. 420 de 2016**, tuvo su origen en una queja del Comité Fiscal de la Universidad, en la que se alegaba que el Director de Proyectos Especiales y Relaciones Interinstitucionales, no contestó dentro del término legal, 17 solicitudes realizadas en distintas fechas por ese Comité y no demostró que en efecto hubiera atendido cada una o que no estaba a su cargo hacerlo.

No probó alguna justificación para omitir dar respuesta a las múltiples solicitudes y compromisos que se hicieron por parte de esa Dirección con dicho Comité, más aún si se trataba de un proyecto como el del Meta, a que hace referencia el testigo Jairo Alejandro Valbuena Cubillos, en el que se evidenció una presunta corrupción en las administraciones anteriores que lo impulsaban y que comprometieron recursos importantes de la Universidad.

Se trata entonces de faltas debidamente tipificadas, que fueron investigadas y se probó la responsabilidad disciplinaria del demandante, aunque no hayan sido lo suficientemente graves para imponer una sanción como inhabilidad legal para el ejercicio de cargos públicos entre 10 a 20 años, no pueden subestimarse como se indica en la demanda o como lo señalan los testigos en este proceso y de paso evidencian que la entidad en ejercicio del poder disciplinario actuó dentro del marco legal, sin instrumentalizar el proceso disciplinario para causar daño y tampoco abusando de la función encargada en ejercicio de una falta de competencia, no probada en este proceso.

En suma, no prosperan los motivos de nulidad expuestos por el accionante.

3.1.4. Sobre la falsa motivación y desviación de poder.

Como se advirtió en precedencia el accionante centra su ataque de nulidad en dos aspectos muy puntuales referentes a la existencia de una causal de impedimento en la funcionaria disciplinaria de primera instancia y que no se resolvió un presunto conflicto de competencia en uno de los procesos disciplinarios antes reseñados.

No obstante, lo anterior y pese a que los cargos de falsa motivación y desviación de poder, no fueron motivados en debida forma, considera pertinente el Despacho pronunciarse brevemente sobre la falta de configuración de los mismos en el siguiente sentido:

En torno al cargo de nulidad por la causa de falsa motivación el Consejo de Estado ha precisado que: *“...los motivos de un acto administrativo constituyen uno de sus fundamentos de legalidad, a tal punto que cuando se demuestra que estas razones que se expresan en el acto, como fuente del mismo, no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida, llamado falsa motivación...”*⁶⁵.

En el presente caso, en el que se discuten cuatro decisiones adoptadas dentro de cuatro procesos disciplinarios, no se plantean razones que sustenten este cargo de nulidad como se ha expresado y no resultan evidentes con la lectura de los actos administrativos atacados, luego no se probó la inexistencia de los hechos en los que se fundaron las investigaciones, para estructurar una falsa motivación, incluso se advierte poco interés del investigado, hoy sancionado, en probar la no ocurrencia de los mismos como quedó expuesto en precedencia.

Y en lo que respecta a la desviación de poder o lo que denominó **“desviación de las atribuciones y competencias de los órganos y jerarquías del Estado”**, sobre este cargo el Consejo de Estado ha indicado que *“...se configura cuando quien ejerce función administrativa expide un acto de dicha naturaleza que, si bien puede ajustarse a las competencias de que es titular y a las formalidades legalmente exigidas, da cuenta del uso de las atribuciones que le corresponden a efectos de satisfacer una finalidad contraria a los intereses públicos o al propósito que buscó realizar el legislador al momento de otorgar la competencia en cuestión.”*⁶⁶.

El Despacho no encuentra que la parte demandante hubiera demostrado la existencia de la desviación de poder en los cuatro procesos disciplinarios que le siguieron en contra, lo que habría probado el desconocimiento del principio de imparcialidad, sin embargo, como se ha expuesto de lo probado en el expediente se advierte que las decisiones adoptadas dentro de todos los procesos (i) fueron debidamente notificadas, (ii) el actor tuvo la oportunidad de designar abogado, (iii) las investigaciones tuvieron origen en quejas formuladas por servidores de la

65 Consejo de Estado-Sección Segunda, Sentencia del 25 de noviembre de 2021 con ponencia del Consejero Dr. William Hernández Gómez dentro del expediente No. 19001-23-33-000-2016-00338-01(1931-20). Esta sentencia es reiteradora de línea jurisprudencial.

66 Consejo de Estado-Sección Segunda, Sentencia del 25 de noviembre de 2021 con ponencia del Consejero Dr. William Hernández Gómez dentro del expediente No. 19001-23-33-000-2016-00338-01(1931-20).

entidad demandada y no se adelantaron de manera oficiosa por la Dirección de Control Disciplinario de Universidad, (iv) el demandante tuvo la oportunidad de solicitar las pruebas que consideró pertinentes, (v) todas las decisiones fueron susceptibles de ser controvertidas, y tuvieron pronunciamiento en segunda instancia y (vi) no se alegó al interior de la investigación disciplinaria ni se probó este proceso, la existencia de una causal de impedimento que hubiera afectado la actuación.

Por otra parte, aunque los testigos convocados a este proceso, Tatiana Ramón Pepicano y Jairo Alejandro Valbuena Cubillos, sugirieron desde sus percepciones una presunta persecución como quedó expuesto, ello no logra establecer la ausencia de las faltas investigadas, las cuales encontró la entidad debidamente demostradas y generaron una incorrecta prestación del servicio en cuanto (i) no se atendieron solicitudes elevadas por otra dependencia de la Universidad, (ii) se permitió el ingreso de personas sin vinculación vigente con la Universidad, (iii) se firmó un acta de recibo de elementos de inventario sin verificar su existencia y ubicación y (iv) no se hizo la entrega del cargo como legalmente corresponde, situaciones que ponen en evidencia que el ejercicio de la función disciplinaria por parte de la entidad demandada fue legítimo.

4. Conclusión

Puestas así las cosas, no están demostrados los cargos de nulidad alegados y por lo mismo todos los actos administrativos proferidos en las múltiples actuaciones disciplinarias estudiadas, mantienen incólume la presunción de legalidad que los caracteriza.

En consecuencia, se tendrá probada la excepción de mérito denominada “*frente al presunto impedimento que se encuentra incurso la Universidad de Cundinamarca para disciplinar a un ex funcionario demandante de la misma, en un proceso ante lo contencioso administrativo*”, propuesta por la Universidad demandada y se negarán las pretensiones de la demanda.

4. De la condena en costas

Finalmente, el Despacho se abstendrá de condenar en costas, en la medida que no se observó una conducta dilatoria o de mala fe y también porque el demandante acudió a la jurisdicción amparado en el derecho de contradicción. Además, porque no se encuentran demostradas en los términos del artículo 365 numeral 8º del C.G. del P.

Bajo las consideraciones que anteceden, **el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA

PRIMERO: **INHIBIRSE de pronunciarse sobre la legalidad de las Resoluciones Nos. 181 del 25 de septiembre de 2018 “por la cual**

se hace efectiva una sanción disciplinaria, en cumplimiento de un fallo judicial” (Proceso Disciplinario No. 332 de 2016) y 180 del 25 de septiembre de 2018 “por la cual se hace efectiva una sanción disciplinaria, en cumplimiento de un fallo judicial” (Proceso Disciplinario No. 420 de 2016) y 223 del 17 de octubre de 2018 “por la cual se hace efectiva una sanción disciplinaria, en cumplimiento de un fallo judicial” (Proceso Disciplinario No. 382 de 2016) y de la Resolución de cumplimiento de la sanción respecto del proceso Disciplinario No. 364 de 2016, por las razones expuestas en la parte motiva.

- SEGUNDO:** **DECLARAR PROBADA** la excepción de mérito denominada *“frente al presunto impedimento que se encuentra incurso la Universidad de Cundinamarca para disciplinar a un ex funcionario demandante de la misma, en un proceso ante lo contencioso administrativo”,* que fue formulada por la Universidad demandada por las razones que se dejan expuestas en la parte motiva de este fallo.
- TERCERO:** **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por los motivos y consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.
- CUARTO:** Sin costas ni agencias en derecho en esta instancia.
- QUINTO:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado sin necesidad de desglose los anexos y el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MÓNICA LORENA SÁNCHEZ ROMERO
JUEZ

Firmado Por:

Monica Lorena Sanchez Romero

Juez

Juzgado Administrativo

028

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c15ae78909699a95f79ef9a2c44cf896556bb80cbd2a69e8b6ed03f2fe2db752**

Documento generado en 24/11/2022 08:00:23 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**