

AUTONOMIA UNIVERSITARIA – Facultad de establecer un régimen universitario / REGIMEN DISCIPLINARIO – Universidad Industrial de Santander / UNIVERSIDADES ESTATALES – No pueden desconocer el código único disciplinario

También en desarrollo de esa competencia constitucional pueden adoptar un régimen disciplinario, el cual pese al amplio margen de autonomía, debe respetar los principios, valores y derechos contenidos en la Constitución y en la Ley. En efecto, la Corte Constitucional al estudiar la legalidad de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, mediante los cuales se estableció la obligación de las universidades públicas de determinar el régimen disciplinario de los docentes y del personal administrativo. (...) Así las cosas, aún cuando las universidades estatales por mandato constitucional y legal puedan expedir su propio estatuto disciplinario, el cual regirá las relaciones con los docentes y el personal administrativo, ello no implica que se desconozca el Código Único Disciplinario, por el contrario, el contenido de los estatutos debe ser armonizado con dicha normativa y con las garantías mínimas previstas por la Constitución Política y la Ley.

PROFESOR TIEMPO COMPLETO – Universidad Industrial de Santander / REGLAMENTO DE PROFESOR – Prescripción acción disciplinaria

El Acuerdo No. 063 del 5 de octubre de 1994, contiene el Reglamento del Profesor, y en su artículo 119 establece: “Toda acción disciplinaria prescribirá en el término de cinco (5) años, a partir de la fecha de la comisión de la falta, si esta fuera continuada, prescribirá en el mismo término, a partir de la fecha del último acto”. La Ley 734 de 2002 es la norma aplicable al presente asunto como quiera que entró en vigencia con anterioridad a la apertura de la investigación disciplinaria. En su artículo 30 señala, en concordancia con el Acuerdo anteriormente citado, el término de prescripción de la acción en los siguientes términos: Artículo 30º.- Términos de prescripción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria prescribe en cinco (5) años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 / ACUERDO 063 DE 1994

AUTO DE FORMULACION DE CARGOS – Se debe indicar de manera clara y concreta la normatividad infringida y la falta disciplinaria / AUTO DE FORMULACION DE CARGOS – Imprecisiones al imputar los cargos / PROCESO DISCIPLINARIO – Finalidad / FORMULACION DE CARGOS Y FALLOS – Establecer de manera clara y precisa las normas que se conculcaron y la conducta objeto de reproche / ACTOS ADMINISTRATIVOS – Viciados de nulidad / DEBIDO PROCESO - Vulnerado

Es evidente que el auto de formulación de cargos incurre en varias imprecisiones. En primer lugar, da por hecho que el señor Puente Bruges se desempeñaba como director del CEIAM, condición que como se mencionó anteriormente, no se encuentra probada en el plenario. En segundo lugar, se le endilgan irregularidades en las contrataciones celebradas, sin que se cite un estatuto o reglamento específico que permita concluir con certeza qué reglas fueron vulneradas con el actuar del señor Puente Bruges, pues las normas citadas hacen referencia a la ejecución y cumplimiento de los contratos, responsabilidad de los funcionarios de la Universidad, reglamento del profesor, y principios constitucionales, normas que impiden hacer una comparación con la conducta del

investigado y que permitan concluir de manera concreta qué cánones fueron vulnerados por el actor. El proceso disciplinario tiene por objeto garantizar una estricta vigilancia en el cumplimiento de los deberes especiales que se imponen a los servidores públicos y su consecuente responsabilidad. Es por esto que en la formulación de cargos y en los fallos se deben establecer de manera clara y precisa las normas que se conculcaron y la conducta objeto de reproche para poder así imponer la respectiva sanción disciplinaria. De conformidad con los argumentos jurídicos y fácticos enunciados, encuentra la Sala que los actos administrativos acusados están viciados de nulidad, pues no se individualizaron los cargos, las normas que resultaron presuntamente violadas con cada una de las conductas cuestionadas, de tal manera que una imputación general y abstracta como la advertida vulnera el derecho al debido proceso constitucionalmente protegido.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 68001-23-31-000-2004-01106-01(1277-12)

Actor: JAIRO CLARET PUENTE BRUGES

Demandado: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 10 de febrero de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

ANTECEDENTES

Jairo Claret Puente Bruges por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, demanda de esta Corporación la nulidad de las Resolución 731 de 3 de octubre de y 960 de 9 de diciembre, ambas de 2003, proferidas por la Vicerrectoría Académica y la Rectoría de la Universidad Industrial de Santander, mediante los cuales se sanciona al actor con suspensión en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, solicita como perjuicios materiales, que se ordene a la entidad demandada reconocerle la suma de dos millones de pesos m/c (\$2.000.000), por concepto de honorarios cancelados al abogado que lo representó durante el proceso disciplinario; la suma de dos millones seiscientos cincuenta y seis mil ochocientos setenta y seis pesos (\$2.656.876) equivalente a lo dejado de percibir como consecuencia de la suspensión por el lapso de un mes que la entidad demandada le impuso como sanción disciplinaria, dinero que incluye además del salario, lo correspondiente a primas, cesantías, intereses y demás emolumentos dejados de percibir.

A título de perjuicios morales, reclama la suma de cien salarios mínimos por el dolor y congoja que le causó la sanción en calidad de servidor público. Reclama además, que las sumas en mención se indexen a la fecha en que se haga el pago efectivo y se condene a la entidad demandada al pago de costas y agencias en derecho.

Como hechos en que sustenta sus pretensiones, relata los siguientes:

El profesor Jairo Claret Puente Bruges presta sus servicios a la Universidad Industrial de Santander, desde el 8 de marzo de 1996.

La Dirección de la Oficina de Control Interno Disciplinario, de la Universidad Industrial de Santander U.I.S, mediante Resolución de fecha 14 de marzo de 2003, inició investigación disciplinaria en contra de los señores Leonardo Acevedo Duarte y Jairo Claret Puente Bruges, por incumplimiento al estatuto general de contratación en unos convenios celebrados entre la U.I.S y algunos Municipios.

Por lo anterior, el 18 de junio de 2003, el ente investigador formuló auto de cargos en contra de Leonardo Acevedo Duarte y Jairo Claret Puente Bruges.

El día 22 de julio de 2003, la Oficina de Control Disciplinario Interno de la U.I.S se

abstuvo de continuar la investigación disciplinaria contra Leonardo Acevedo Duarte, por encontrar prescrita la acción disciplinaria y ordenó la nulidad de la investigación disciplinaria adelantada en contra del señor Puente Bruges, desde el auto de formulación de cargos por considerar que la norma aplicable no era el reglamento del personal administrativo, sino el reglamento del profesor.

El día 12 de agosto de 2003, el ente investigador formuló cargos en contra del actor en los mismos términos de la resolución de fecha 18 de junio de 2003.

Por lo anterior, el señor Puente Bruges, mediante apoderado, presentó descargos y solicitó la práctica de unas pruebas, además pidió se le informara las fechas en que se iban a recepcionar los testimonios con el fin de controvertirlos.

El ente investigador no comunicó a la defensa sobre la práctica de los medios de prueba recaudados, no profirió resolución en la que ordenara o negara el decreto de las pruebas y no practicó las solicitadas por el disciplinado, las cuales resultaban fundamentales para la defensa.

Argumenta que mediante Resolución No. 731 de 3 de octubre de 2003, la Vicerrectoría Académica de la U.I.S sancionó al señor Puente Bruges, por el término de 3 meses, por encontrarlo responsable de los tres cargos imputados, los cuales tuvieron ocurrencia en el año de 1998 y durante el primer semestre del año 1999, tiempo en el cual el disciplinado habría actuado como Director del Centro de Investigaciones ambientales de la Universidad Industrial de Santander (CEIAM).

El fallo de primera instancia fue confirmado mediante Resolución No. 960, proferida por la Rectoría de la U.I.S, y en la que modificó la sanción reduciéndola de tres meses a un mes, la cual se notificó al apoderado del señor Puente Bruges pero a no a él. Se omitió la notificación por edicto como lo establece la ley.

Finalmente indica que como disciplinado ha sufrido decepción, ansiedad, depresión, ha perdido la confianza en la administración de justicia y se encuentra

desestimado laboralmente.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Argumenta el actor que los actos acusados infringen normas superiores, desconocen el derecho de defensa y contienen una falsa motivación. Como normas violadas, invoca las siguientes con la exposición del concepto de violación:

1. Normas Constitucionales Violadas:

a. Artículo 29. El Debido Proceso.

La U.I.S sancionó al señor Puente Bruges en su condición de Director del CEIAM, calidad que no tenía, y si en gracia de discusión la hubiera tenido se le debió aplicar el reglamento de funcionario administrativo, según el cual la acción estaría prescrita. Es decir, no existió claridad en las normas que supuestamente fueron violadas por el disciplinado.

b. Artículo 13. Derecho a la igualdad.

Este principio se violó porque aunque eran dos las personas disciplinadas por los mismos hechos, el proceso terminó de manera diferente, pues al señor Leonardo Acevedo se le archivó la investigación por prescripción de la acción disciplinaria y al señor Puente Bruges, se le sancionó con un mes de suspensión.

c. Artículo 29, inciso 4. Derecho a la defensa.

La entidad demandada nunca decretó una prueba documental que había solicitado la defensa, ni se pronunció sobre el particular y procedió a cerrar la investigación y a imponer la sanción disciplinaria, violando de esta manera el derecho de defensa.

2. Normas no Constitucionales Violadas.

Además de las ya citadas, se violó el Reglamento Único Disciplinario de la U.I.S, el Acuerdo 053 de noviembre 13 de 2001, emanado del Consejo Superior de la U.I.S, los artículos 1,2,9,10,12,13,31, 58 literal C, 62 No. 1 y 6, el artículo 65 y los artículos 89, 90, 93, 100 y 101.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Universidad Industrial de Santander, mediante apoderada, presentó escrito de contestación de la demanda, y se opuso a todas y cada una de las pretensiones solicitadas, con fundamento en lo siguiente:

En la actuación disciplinaria se respetó el derecho al debido proceso, derecho de contradicción, principio de publicidad, derecho de defensa y demás consagrados en la Constitución Política de Colombia.

La sanción fue producto de la culpa del sancionado en calidad de docente y ello ocasionó un perjuicio económico para la Universidad valorado en más de sesenta millones de pesos.

Si bien en relación, con el profesor Leonardo Acevedo se cometió un error por parte de la Universidad, el cual no fue posible corregir, tal situación no genera derecho.

Se refiere a los hechos narrados en la demanda, indicando las razones de la defensa respecto a cada uno de ellos, y finalmente expresa que la motivación de la sanción está clara y suficientemente sustentada en los fallos de primera y segunda instancia.

Finalmente, indica que la autonomía de que gozan las Universidades Públicas está autorizada constitucional y legalmente, que con base en ella la Universidad ha expedido sus propios reglamentos tanto disciplinarios como de contratación y que respecto a la responsabilidad se toma como base el vínculo que cada empleado tiene con la Universidad, sin importar las funciones que desempeñen, es decir, que a los profesores se les aplica el reglamento del docente y a los administrativos el régimen del empleado administrativo. En consecuencia, el procedimiento aplicado por el fallador disciplinario fue el adecuado por vía legal y jurisprudencial.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia de fecha 10 de febrero de 2012, accedió a las súplicas de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. Prescripción de la acción disciplinaria.

El término de prescripción de la acción disciplinaria ya sea para docentes o empleados administrativos, debe estar en un todo sujeto al que determina la Ley, para el caso, Ley 200 de 1995 en su artículo 34 y en la Ley 734 de 2002 que señala como tal, cinco años.

No puede la Universidad Pública, en aras de su autonomía universitaria de rango constitucional, proyectada en sus reglamentos internos, fijar diferente término de prescripción de la acción disciplinaria, respecto del que aplica a su personal administrativo.

La prescripción de la acción disciplinaria se estructura a los cinco años contados a partir de la ocurrencia de los hechos que originarían la investigación, independientemente de la naturaleza jurídica que el servidor público ostente, y en donde carece de relevancia para dicho conteo, la tipología de funciones adscritas al respectivo empleo.

2. Derecho a la Igualdad.

Se violó el principio a la igualdad de trato, cuando la universidad demandada frente a unos mismos hechos que considera disciplinables, aplica diferentes términos de prescripción.

En este asunto, se ordenó el archivo definitivo de la investigación contra Leonardo Acevedo Duarte, por encontrarse prescrita la acción disciplinaria, argumentando que para el personal administrativo el reglamento contempla como término de prescripción de la acción disciplinaria un (1) año, mientras que al doctor Jairo Claret Puente Bruges, el ente investigador le aplica el régimen del profesor que en su artículo 119, contempla un término de prescripción de cinco (5) años.

Indica que si bien es cierto la prescripción de la acción disciplinaria contenida en el supuesto régimen disciplinario para el personal administrativo es contraria a la ley, esto no enerva el trato desigual que la Universidad materializó respecto de sus dos servidores.

En consecuencia, para la Sala se estructura una discriminación odiosa respecto al actor con referencia al trato dado al servidor Leonardo Acevedo Duarte, lo cual vicia de nulidad la sanción disciplinaria acusada, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política.

3. Hechos que sustentan los cargos imputados.

La Universidad Industrial de Santander celebró plurales convenios con sendos municipios para la formulación de sus esquemas de plan de ordenamiento territorial. Por presunto incumplimiento de los mismos, el 14 de diciembre de 2003 la oficina de control interno disciplinario de la UIS expidió el auto de apertura de la investigación disciplinaria en contra de Leonardo Acevedo Duarte y Jairo Puente Bruges como Director y exdirector del Centro de Investigaciones Ambientales (CEIAM), respectivamente.

Analizadas las pruebas, concluyó el Tribunal que si eventualmente se estructura un incumplimiento contractual de la U.I.S no se precisan circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometieron las presuntas conductas por el señor Puente Bruges, constitutivas de falta disciplinaria, ni cuál es el marco funcional para demostrar el incumplimiento de deberes, por lo que se debe dar aplicación al *in dubio pro disciplinado*.

Tampoco existe parámetro alguno sobre el cual evaluar la actividad desplegada a fin de determinar la infracción al deber, a los mandatos generales y específicos y con ello subsumir o ponderar cualquier conducta respecto del tipo disciplinario que se le enrostra al señor Puente Bruges, para determinar la contravención disciplinaria cuya carga probatoria le correspondía en este caso a la U.I.S.

LA APELACIÓN

La Universidad Industrial de Santander, mediante apoderado, presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander. Se destacan como argumentos de inconformidad, los siguientes:

1. Autonomía Universitaria y caducidad de la acción disciplinaria.

Tal como lo manifiesta la sentencia de primera instancia, el término de prescripción de la acción disciplinaria ya sea para docentes o empleados administrativos, debe estar en un todo sujeto a la ley, la cual contempla el término de cinco (5) años y precisamente ese fue el término de prescripción que se aplicó en el caso del señor Puente Bruges. Indica que es importante resaltar que el régimen interno aplicable al profesor Puente, es el contemplado en el reglamento del profesor vigente para la época de los hechos.

2. Principio de igualdad de trato.

Argumenta la entidad demandada, que la primera instancia confunde dos situaciones que en nada afectan la legalidad del acto administrativo declarativo de la sanción.

En primer lugar, porque en materia disciplinaria la responsabilidad es subjetiva e individual. Los dos actos administrativos son diferentes porque el profesor Acevedo tenía comisión asignada para la dirección del centro de investigaciones y por lo tanto se le aplicó el reglamento del personal administrativo y aunque la investigación se inició con base en los mismos hechos, también lo es que las actuaciones de uno y otro funcionarios son independientes y sus responsabilidades son personales e individuales.

En segundo lugar, está suficientemente claro y demostrado que el régimen por medio del cual debió seguirse la investigación disciplinaria al profesor Puente Bruges, es el contemplado en el reglamento del profesor, por el vínculo existente entre el docente y la universidad, tal como lo establece ese reglamento en su artículo 56.

Concluye que no existe vulneración alguna del derecho a la igualdad invocado, ni causal de anulación de aquellas que la norma contenciosa administrativa indica o que la jurisprudencia administrativa señala y que no fueron alegados por el demandante en el escrito de demanda.

3. Hechos que sustentan los cargos imputados.

Se encuentra probado en el expediente disciplinario que el profesor Puente Bruges a pesar de no haber sido nombrado en encargo o comisión (pues ello no es requisito indispensable para el desarrollo de actividades de investigación o extensión), sí intervino en el cumplimiento y ejecución de los contratos celebrados con los municipios de la provincia de Vélez y que en desarrollo de tales actividades de extensión universitaria, por sus actividades culposas, la universidad se vio envuelta en un incumplimiento contractual con varios de los municipios contratantes, por lo cual se le impuso como sanción para el ejercicio de sus

funciones la suspensión por el término de un mes.

Finalmente considera que con base en el reglamento del profesor y los hechos que dieron origen a la investigación la sanción disciplinaria se encuentra ajustada a derecho, sin que pueda existir posibilidad de contemplar ilegalidad alguna de tal magnitud que pueda invalidar o anular el acto administrativo sancionatorio proferido contra el señor Puente Bruges, por lo cual solicita se revoque la sentencia de fecha 10 de febrero de 2012, y en su lugar se nieguen las pretensiones de la demanda.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante esta Corporación solicitó confirmar la sentencia apelada, por lo siguiente:

Revisada toda la actuación administrativa no se encuentra el acto administrativo de designación o nombramiento que se le hubiere hecho al disciplinado como director del centro de estudios e investigación ambientales "CEIAM", tal como lo reconoce la entidad demandada. En consecuencia, no hubo fijación exacta de deberes y obligaciones funcionales por las cuales debía responder el señor Puente Bruges.

A su vez, los artículos 121 y 122 del Estatuto superior señalan que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley, así como no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento.

Los cargos disciplinarios formulados al actor son confusos, por lo que se le impidió al demandante el ejercicio pleno de su derecho de defensa, pues en ellos no se concretaron las circunstancias de tiempo ni tampoco el modo en que se cometieron las irregularidades que se le atribuyen.

CONSIDERACIONES

En el asunto objeto de estudio, el problema jurídico se contrae a establecer la legalidad de la Resolución 731 de 3 de octubre de 2003 proferida por la Vicerrectoría Académica de la U.I.S y la Resolución 960 de 9 de diciembre de 2003 expedida por la Rectoría de la misma Universidad, actos administrativos mediante los cuales se sanciona al actor con suspensión en el ejercicio de sus funciones por el término de un mes.

Procederá la Sala en consecuencia a analizar los argumentos esbozados en el recurso de apelación marco de la segunda instancia, con el fin de establecer si como lo manifiesta el demandante, se le vulneraron derechos fundamentales, lo que de ser cierto daría lugar a confirmar el fallo de primera instancia que accedió a las pretensiones del actor.

1. Facultad de los entes de educación superior para establecer un régimen disciplinario y regular la caducidad de la acción disciplinaria.

El artículo 69 de la Constitución Política garantiza la autonomía Universitaria, en consecuencia las Universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley. En relación con las Universidades del Estado, la norma superior autoriza al legislador para establecer un régimen especial.

La Ley 30 de 1992, mediante la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, garantiza la autonomía universitaria en concordancia con lo establecido en la Constitución Política¹. En consecuencia, reconoce a las universidades el derecho a determinar y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, y crear, organizar y desarrollar sus programas académicos².

La Corte Constitucional ha expresado que la autonomía se entiende como la

¹ Ley 30 de 1992. [ARTÍCULO 3o.](#)

² Ley 30 de 1992. [ARTÍCULO 28.](#)

capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios³. En atención a la capacidad de autorregulación y autodeterminación, las universidades cuentan con la facultad de expedir sus reglamentos, a través de los cuales se determinan las reglas de comportamiento, en especial derechos y deberes, que van a regir la relación de todos los miembros de la comunidad educativa, es decir, estudiantes, profesores, directivos y personal administrativo⁴.

También en desarrollo de esa competencia constitucional pueden adoptar un régimen disciplinario, el cual pese al amplio margen de autonomía, debe respetar los principios, valores y derechos contenidos en la Constitución y en la Ley. En efecto, la Corte Constitucional al estudiar la legalidad de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, mediante los cuales se estableció la obligación de las universidades públicas de determinar el régimen disciplinario de los docentes y del personal administrativo, dispuso lo siguiente:

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

*(...) Por ello, se tiene que las normas disciplinarias internas de cada universidad pueden ser expedidas por ellas, atendiendo a su especial naturaleza, su especificidad, sus objetivos y su misión educativa, sin que esa capacidad de autoregulación que la Constitución garantiza a las universidades signifique autorización para actuar como órganos de naturaleza supraestatal, con una competencia funcional ilimitada (...)*⁵

³ Sentencia [T-286 de 2005](#)

⁴ Sentencia T-426/11, Magistrado Ponente: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ. Referencia: expediente T-2911253, diecisiete (17) de mayo de dos mil once (2011).

⁵ Sentencia c-829/02, Magistrado Ponente: ALFREDO BELTRÁN SIERRA. Referencia: expediente D-4003, ocho (08) de octubre de dos mil dos (2002).

Así las cosas, aún cuando las universidades estatales por mandato constitucional y legal puedan expedir su propio estatuto disciplinario, el cual regirá las relaciones con los docentes y el personal administrativo, ello no implica que se desconozca el Código Único Disciplinario, por el contrario, el contenido de los estatutos debe ser armonizado con dicha normativa y con las garantías mínimas previstas por la Constitución Política y la Ley.

En el asunto bajo revisión se tiene que la Universidad Industrial de Santander, es un ente universitario autónomo, de servicio público cultural con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Superior Nacional, organizado como establecimiento público del orden departamental, con personería jurídica y autonomía académica, administrativa y financiera, de conformidad con el Acuerdo No. 166 de 1993, por el cual se expide el Estatuto General.

Si bien la Universidad Industrial de Santander es un ente autónomo y puede darse su propio reglamento, no por esta razón al adoptar un régimen disciplinario para empleados y docentes puede contrariar normas consagradas en la Constitución Política y en la ley.

El Acuerdo No. 063 del 5 de octubre de 1994, contiene el Reglamento del Profesor⁶, y en su artículo 119 establece:

“Toda acción disciplinaria prescribirá en el término de cinco (5) años, a partir de la fecha de la comisión de la falta, si esta fuera continuada, prescribirá en el mismo término, a partir de la fecha del último acto”.

La Ley 734 de 2002 es la norma aplicable al presente asunto como quiera que entró en vigencia con anterioridad a la apertura de la investigación disciplinaria. En

⁶ En igual sentido, el reglamento único disciplinario, Acuerdo No. 053 de 2001, indica en su artículo 15, que son destinatarios del reglamento, el personal docente y el personal administrativo ya sea de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa y trabajadores oficiales. Este Reglamento en su artículo 27 indica que la acción disciplinaria prescribe en el término de cinco (5) años.

su artículo 30 señala, en concordancia con el Acuerdo anteriormente citado, el término de prescripción de la acción en los siguientes términos:

Artículo 30º.- Términos de prescripción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria prescribe en cinco (5) años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto.

Para los empleados administrativos el Reglamento dispone un término distinto de prescripción. En efecto, el reglamento del personal administrativo, Acuerdo 074 de diciembre 22 de 1980, contemplaba en su artículo 115 que la acción disciplinaria prescribía en el término de un (1) año contado a partir de la fecha en que se cometió la falta.

Según certificación obrante a folio 221 del cuaderno de anexos, el señor Jairo Claret Puente Bruges, para la época de los hechos, se encontraba vinculado en el cargo de profesor, con dedicación de tiempo completo, clasificado en la categoría de profesor auxiliar, adscrito a la escuela de Química. Hasta el día 17 de agosto de 2000, fecha de la certificación, no había sido designado a través de Resolución de Rectoría en cargos de carácter directivo administrativo.

El artículo 1 del Acuerdo No. 063 del 5 de octubre de 1994 establece su campo de aplicación, así:

“El reglamento del profesor rige las relaciones entre la Universidad Industrial de Santander, que en adelante se llamará la Universidad, y los profesores de la misma, de acuerdo con la Constitución y las leyes vigentes”

Así las cosas y de conformidad con los argumentos jurídicos y probatorios antes expuestos el término de prescripción que se debía aplicar es de cinco años, tal como lo establece la Ley 734 de 2002 y el Acuerdo No. 063 del 5 de octubre de 1994.

Según se indicó durante el debate probatorio, los hechos materia de investigación

ocurrieron entre noviembre de 1998 y Julio de 1999. La decisión de primera instancia se profirió el día 3 de octubre de 2003 y la de segunda instancia el día 9 de diciembre de 2003, en consecuencia no operó el fenómeno de la prescripción.

2. El principio de igualdad de trato

El artículo 13 de la Constitución Política consagra el derecho a la igualdad y dispone que todas las personas son iguales ante la ley, y por tanto recibirán el mismo trato por parte de las autoridades sin ninguna discriminación.

Al respecto, la Corte Constitucional⁷ ha indicado que habrá discriminación cuando ante situaciones iguales se da un trato jurídico diferente que carece de una justificación objetiva y razonable, lo que permite paralelamente, normaciones diferentes para supuestos distintos.

No se trata de instituir una igualdad matemática que disponga exactamente lo mismo para todos, sin importar las diferencias fácticas entre las situaciones jurídicas objeto de consideración. Por el contrario, dichas circunstancias, según su magnitud y características, ameritan distinciones y grados en el trato, así como disposiciones variables y adaptadas a los casos específicos, sin que por el solo hecho de tal diversidad se vulnere el postulado de la igualdad ni se desconozcan los mandatos constitucionales.

En el asunto objeto de estudio, indica el actor que se conculcó el derecho a la igualdad, porque a él y a su compañero Leonardo Acevedo se les inició investigación disciplinaria por los mismos hechos, sin embargo, los dos procesos terminaron de manera diversa. Mientras al señor Acevedo se le archivó la investigación por prescripción de la acción disciplinaria, al actor se le sancionó con un mes de suspensión.

⁷ Sentencia T-631/99. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ. Referencia: Expediente T-207025

La Sala no comparte los argumentos del a quo quien considera que en el asunto existió flagrante violación al principio de igualdad, toda vez que como bien lo expone la defensa, aunque se inició el proceso disciplinario por los mismos hechos, no por esta razón puede considerarse que la normatividad aplicable y el fallo deben ser semejantes, ya que debe atenderse la situación particular de cada uno de los disciplinados.

De acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, y los argumentos de la entidad demandada, al señor Leonardo Acevedo Duarte, se le aplicó erróneamente el reglamento de personal administrativo en virtud de la comisión asignada y en consecuencia se ordenó el archivo definitivo de la investigación, por encontrarse prescrita la acción disciplinaria. Así las cosas, pretender aplicar el reglamento de personal administrativo al señor Puente Bruges, en virtud del principio a la igualdad, vulneraría normas constitucionales.

Respecto del profesor Jairo Claret Puente Bruges considera la Sala que el ente investigador aplicó correctamente **el reglamento del profesor** para efectos de contabilizar el término de prescripción, y aunque a su compañero se le aplicó erróneamente el reglamento del personal administrativo, no por esta razón se vulnera el derecho a la igualdad, pues según axioma universal en esta materia “no existe igualdad en la ilegalidad”; además como se reitera, no se trata de establecer una equiparación ciega que disponga exactamente lo mismo para los disciplinados, pues es necesario valorar las circunstancias jurídicas y fácticas de cada caso en concreto, y en especial velar porque las normas aplicables no contraríen disposiciones establecidas en la Constitución Política y en la Ley.

En el presente asunto, ha quedado establecido que el reglamento del profesor, en cuanto a la caducidad de la acción disciplinaria, es consecuente con la regla general establecida en el régimen disciplinario de los servidores públicos, toda vez que consagra un término de cinco (5) años para ejercer la acción disciplinaria, regla que fue observada correctamente por el ente universitario al promover la investigación contra el profesor Puente Bruges antes de su vencimiento.

3. Del pliego de cargos, los fallos acusados y los hechos en que se

sustentan.

El auto de formulación de cargos es una providencia de trámite fundamental para el proceso disciplinario, pues en él se debe fijar de manera clara y concreta la normatividad infringida y la falta disciplinaria que se atribuye, a fin de que el disciplinado pueda ejercer su derecho de defensa.

En el asunto objeto de estudio, observa la Sala, el ente investigador mediante providencia de 12 de agosto de 2003, formula al Doctor Jairo Claret Puente Bruges, como director del CEIAM, los siguientes cargos: *a) Presentar propuesta a los Municipios de la provincia de Vélez, para la elaboración del esquema de ordenamiento territorial por un valor muy por debajo del que realmente correspondía para la correcta y eficiente ejecución de los mismos, b) Efectuar un deficiente, ineficiente e irresponsable seguimiento y control a las actuaciones del Subcontratista que participó en la ejecución de los convenios, c) Aceptar la coordinación de los convenios celebrados con los diferentes Municipios sin que se contara con la infraestructura humana, técnica y logística para dar cumplimiento al objeto contractual, como presupuestos esenciales de contratación.*

Al no ser desvirtuados los cargos presentados, la Vicerrectoría Académica de la Universidad Industrial de Santander, mediante Resolución 731 de 3 de octubre de 2003, profiere decisión de primera instancia, en contra de Jairo Claret Puente Bruges.

Indica el fallo que con la presunta comisión de las citadas conductas se trasgredieron los artículos 26, 30 y 110 del reglamento de contratación de la U.I.S y los artículos 6 y 209 de la Constitución Política; además, el ente investigador, analizó el material probatorio recaudado y estableció que las conductas endilgadas al funcionario se consideran cometidas a título de culpa y en consecuencia sancionó al disciplinado con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de tres meses.

Esta decisión fue apelada por el investigado, y mediante Resolución 960 de 2003,

la Rectoría de la U.I.S, profiere la decisión de segunda instancia. En los considerandos analizó las diferentes etapas adelantadas durante el proceso disciplinario y estableció que aunque no existió un acto formal de nombramiento o investidura del profesor Puente Bruges, que le confiara la dirección del CEIAM, eso no lo exime de cumplir con sus obligaciones, por lo cual confirma el fallo de primera instancia y modifica la sanción, reduciéndola a un mes de suspensión.

En criterio del juez de la primera instancia, en el proceso disciplinario adelantado contra el actor no se estableció con certeza la comisión de los hechos que sustentan los cargos imputados. La Sala comparte esta apreciación pues encuentra probados los siguientes aspectos relevantes:

- a. La Universidad Industrial de Santander, celebró convenios interadministrativos con diferentes municipios para la elaboración del esquema de ordenamiento territorial entre 1998 y julio de 1999, los cuales fueron firmados por el Rector y la Jefe de División de Asesorías y servicios especializados⁸, no obra en el expediente convenio alguno firmado por el señor Puente Bruges.
- b. Mediante Acuerdo No. 088 de 25 de mayo de 1999 se crea el centro de estudios de investigaciones Ambientales- CEIAM de la Universidad Industrial de Santander⁹.
- c. La Contraloría General de la Republica, realizó una auditoria de control a la U.I.S. y según el informe de resultados de la evaluación de fecha 7 de febrero de 2003, en el período comprendido entre 1999 a 2002, se detectó violación de normas, especialmente del estatuto general de contratación, por el incumplimiento a los deberes y obligaciones durante el proceso

⁸ Ver folios 9-66 y 156-182 del cuaderno de anexos.

⁹ Acuerdo No. 088 de 1999. Artículo 1°. Aprobar la creación del Centro de Estudios e investigaciones ambientales, CEIAM de la Universidad Industrial de Santander, adscrito a la Dirección General de Investigaciones. Artículo 2°. Este centro deberá orientar sus objetivos y actividades al área de la investigación en el campo ambiental y desarrollar sus acciones en estrecha coordinación con las unidades Académicas y administrativas de la Universidad, en los programas relacionados con este campo (ver folio 262 cuaderno de anexos).

contractual de los convenios celebrados entre la U.I.S y diferentes municipios, relacionados con la elaboración y formulación del esquema de los planes de ordenamiento territorial. Por lo anterior, la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Universidad inició investigación disciplinaria en contra de Leonardo Acevedo Duarte en condición de Director General de Investigaciones y Jairo Claret Puente Bruges, como director del CEIAM¹⁰.

- d. El señor Jairo Claret Puente Bruges, se encontraba vinculado con la U.I.S. en el cargo de profesor, con dedicación de tiempo completo, clasificado en la categoría de profesor auxiliar, adscrito a la escuela de Química, y para la época de los hechos 1998, junio de 1999, se desempeñaba como director del CEIAM. **Sin embargo, no existió acto administrativo mediante el cual se nombrara en ese cargo, ni existe claridad en la fecha en el señor Puente comenzó a ejercer su funciones¹¹.**
- e. No obra en el expediente reglamento del CEIAM, de tal manera que no es posible establecer cuáles son los deberes y obligaciones de su director. Sin embargo de acuerdo con el acto de creación, sus objetivos y actividades están enfocados hacia el desarrollo de la investigación.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que el auto de formulación de cargos incurre en varias imprecisiones. En primer lugar, da por hecho que el señor Puente Bruges se desempeñaba como director del CEIAM, condición que como se mencionó anteriormente, no se encuentra probada en el plenario.

En segundo lugar, se le endilgan irregularidades en las contrataciones celebradas, sin que se cite un estatuto o reglamento específico que permita concluir con certeza qué reglas fueron vulneradas con el actuar del señor Puente Bruges, pues las normas citadas hacen referencia a la ejecución y cumplimiento de los contratos, responsabilidad de los funcionarios de la Universidad, reglamento del profesor, y principios constitucionales, normas que impiden hacer una comparación con la conducta del investigado y que permitan concluir de manera concreta qué cánones fueron vulnerados por el actor.

¹⁰ Ver folios 1-51 del cuaderno de anexos.

¹¹ Ver folio 221 del cuaderno de anexos.

El proceso disciplinario tiene por objeto garantizar una estricta vigilancia en el cumplimiento de los deberes especiales que se imponen a los servidores públicos y su consecuente responsabilidad. Es por esto que en la formulación de cargos y en los fallos se deben establecer de manera clara y precisa las normas que se conculcaron y la conducta objeto de reproche para poder así imponer la respectiva sanción disciplinaria.

De conformidad con los argumentos jurídicos y fácticos enunciados, encuentra la Sala que los actos administrativos acusados están viciados de nulidad, pues no se individualizaron los cargos, las normas que resultaron presuntamente violadas con cada una de las conductas cuestionadas, de tal manera que una imputación general y abstracta como la advertida vulnera el derecho al debido proceso constitucionalmente protegido.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

CONFÍRMASE la sentencia de 10 de febrero de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander por medio de la cual se declaró la nulidad de los actos administrativos demandados y se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, dentro del proceso promovido por el señor JAIRO CLARET PUENTE BRUGES contra la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y ejecutoriada esta providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen. **CÚMPLASE**.

Discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO