

ACUERDO 27 DE 2000 - Artículo 22: Carácter disciplinario de la norma / RECTOR UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS - Régimen disciplinario. Procedimiento administrativo sancionatorio

El Agente del Ministerio Público manifestó que la norma demandada no establece una sanción de carácter disciplinario. Esa afirmación no es cierta porque la norma demandada se refiere sin duda a conductas - el incumplimiento de las funciones del Rector - que quedan materialmente comprendidas en la noción de falta disciplinaria entendida como incumplimiento de los deberes del cargo, aunque dicha noción incluye, además, la infracción de las prohibiciones, la violación de los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades y de conflictos de interés, así como la extralimitación en el ejercicio de las funciones. La norma comentada establece, por otra parte, un procedimiento administrativo sancionatorio para hacer efectiva la responsabilidad por la comisión de la falta disciplinaria que se inicia con una acusación a cargo del Consejo Superior Universitario; un traslado al acusado y oportunidades para que éste conteste los cargos y aporte pruebas, y concluye con una decisión, que de ser desfavorable al acusado termina con una remoción, que, materialmente, corresponde a una sanción de destitución.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 27 DE 2000 – ARTICULO 22 – UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS (ANULADO)

PRINCIPIO DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA - Concepto / CONSEJOS SUPERIORES UNIVERSITARIOS - Competencia / UNIVERSIDADES - Pueden dictar estatutos que comprendan los regímenes disciplinarios para su personal administrativo, sus docentes y sus estudiantes / RECTOR - En el estatuto general de la universidad deben señalarse sus derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario

El artículo 69 de la Constitución Política consagra el principio de autonomía universitaria, la cual ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional como una garantía que pretende legitimar la capacidad de autorregulación y autogestión, tanto en el campo educativo como administrativo, de las instituciones oficiales y privadas, encargadas de la prestación del servicio público de educación superior. (...) La expedición y modificación de los estatutos de cada universidad y de sus correspondientes regímenes, entre cuyas materias está comprendida la designación y remoción del rector, así como la forma o procedimiento para hacerla efectiva, corresponde a los Consejos Superiores Universitarios (...) De acuerdo con las normas transcritas (Artículos 3, 28, 29, 65, 66, 75, 79 y 109 de la Ley 30 de 1992) las universidades pueden, en ejercicio de su autonomía, dictarse estatutos que pueden comprender los regímenes disciplinarios para su personal administrativo, sus docentes y sus estudiantes. Las disposiciones concernientes al personal administrativo, referidas a sus derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas, así como al régimen disciplinario debe estar contenida en el estatuto general por mandato del artículo 79 de la Ley 30/92. Como el Rector hace parte del personal administrativo, es evidente que en el estatuto general se señalen sus derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 27 DE 2000 – ARTICULO 22 – UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS (ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 69 / LEY 30 DE

1992 – ARTICULO 3 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO 28 / LEY 30 DE 1992 –
ARTICULO 29 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO 65 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO
75 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO 79 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO 109

**UNIVERSIDADES PUBLICAS - Competencia disciplinaria / UNIVERSIDAD DE
LOS LLANOS - Régimen disciplinario del rector / NORMAS DE CARACTER
DISCIPLINARIO - Debido Proceso: Se deben respetar las garantías
constitucionales mínimas: Derecho a estar representado por un abogado, a
ser notificado de la apertura de la investigación y a ejercer el derecho de
defensa / PRINCIPIO DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA - Se desbordó al
establecer un procedimiento disciplinario para el rector desconociendo las
garantías que hacen parte del debido proceso / PRINCIPIO DE LEGALIDAD
DE LA FALTA Y DE LA SANCION - Vulneración**

El argumento del actor según el cual el principio de autonomía universitaria no tiene el alcance de autorizar la expedición de normas disciplinarias porque se trata de una materia sujeta a reserva de ley, es el mismo que se utilizó para demandar la inconstitucionalidad de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, que le permiten a dichas universidades dictar regímenes disciplinarios aplicables a sus empleados docentes y administrativos. Al estudiar esa acusación la Corte Constitucional afirmó en la sentencia C- 829 de 2002 que las normas acusadas, en cuanto facultan a las universidades públicas para dictar regímenes disciplinarios, no violan el principio de reserva legal y se ajustan al principio de autonomía universitaria previsto en el artículo 69 superior, siempre que se ejerza bajo condiciones que dicho fallo precisó (...) Un entendimiento correcto del fallo comentado nos permite concluir que si bien las Universidades Públicas pueden establecer normas sustantivas y procedimentales de naturaleza disciplinaria en ejercicio de la autonomía universitaria, ellas no pueden desconocer las garantías constitucionales mínimas en la materia, como el derecho a estar representado por un abogado; a ser notificado de la apertura de la investigación y a ejercer el derecho de defensa tanto durante esa etapa como durante el enjuiciamiento, para lo cual deberá permitirse que el investigado pueda aportar pruebas y participar de su práctica y contradicción. Igualmente se deberá respetar el principio de legalidad tanto de la falta como de la pena, de modo que antes de la iniciación de la investigación el procesado pueda conocer la descripción típica de las conductas que constituyen faltas y las sanciones previstas para cada una de ellas. Así mismo el derecho a que se establezcan penas razonables y proporcionadas y, en todo caso, no mayores que las señaladas por la ley. Las garantías enunciadas resultan abiertamente desconocidas por la norma demandada, la cual establece un procedimiento disciplinario aplicable al Rector que no prevé la existencia de una etapa de investigación de cuya iniciación deba ser notificado el investigado y en la cual pueda participar. El procedimiento enunciado sólo le permite al Rector participar en una etapa de enjuiciamiento que se inicia con la imputación de cargos referidos al presunto incumplimiento de sus funciones. Por otra parte, no prevé el derecho a ser representado por un profesional del derecho. Además, establece una única sanción – la remoción del cargo – independiente de la clase de falta, de la gravedad de la misma, y de la existencia de causales de atenuación o agravación. La norma demandada sanciona siempre y bajo cualquier circunstancia al Rector con la remoción del cargo, sin duda la más grave de las sanciones posibles en materia disciplinaria, por leve o irrelevante que sea la falta, circunstancia que denota la ausencia de cualquier criterio de proporcionalidad y razonabilidad de la pena. El principio de legalidad de la falta y de la sanción resulta vulnerado en la medida en que el procesado no tiene la posibilidad de saber en concreto cuál es el tipo de funciones cuyo incumplimiento da lugar a la remoción. Las breves pero potísimas consideraciones anteriores imponen la

declaratoria de nulidad de la norma demandada pues ella sin duda se dictó mediante un desbordamiento de principio de la autonomía universitaria, en la medida que violó las garantías que hacen parte del debido proceso instituido en el artículo 29 de la Constitución Política. Insiste la Sala en que el Consejo Superior Universitario estaba facultado para dictar normas de carácter disciplinario aplicables al Rector, a condición de que ellas respetaran las garantías procesales reconocidas por la Constitución, las que efectivamente no respetó.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 27 DE 2000 – ARTICULO 22 – UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS (ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 29 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO 75 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO 79

NOTA DE RELATORIA: Se cita la sentencia de la Corte Constitucional C-829 de 2002.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION - Poder preferente / UNIVERSIDADES PUBLICAS - Poder disciplinario frente a sus servidores docentes y administrativos. Expedición de normas disciplinarias

No tienen vocación de prosperidad los cargos según los cuales la expedición de normas disciplinarias por parte de las universidades públicas desconoce el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, establecido en los artículos 277 de la Constitución Política y 1º y 2º del Código Disciplinario Único – Ley 734 de 2002. El artículo 277 constitucional efectivamente establece un poder disciplinario preferente en cabeza del Procurador General de la Nación al señalar que “por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario...” Los artículos 1 y 2 del Código Disciplinario Único también reconocieron el poder enunciado al señalar lo siguiente: “Artículo 1. Titularidad de la potestad disciplinaria. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria. Artículo 2. Titularidad de la acción disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria. La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta”. El cargo descrito no prospera porque la existencia de un poder preferente de la Procuraduría General de la Nación frente a las Universidades Públicas no tendría sentido alguno si no se reconociera previamente que éstas tienen un poder disciplinario frente a sus servidores docentes y administrativos, lo cual reconocen expresamente, no sólo las normas estudiadas de la Ley 30/92 sino el mismo Código Único Disciplinario, cuyo artículo 2º transcrito señala que, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, - entre las cuales se cuentan las universidades públicas - conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias. No obstante,

como la legalidad de la norma demandada fue desvirtuada por las razones expuestas en el numeral anterior, la Sala accederá a decretar su nulidad.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 27 DE 2000 – ARTICULO 22 – UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS (ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 277 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 1 / LEY 734 DE 2002 – ARTICULO 2 / LEY 30 DE 1992

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00033-01

Actor: LILIANA PATRICIA ROJAS MOROS

Demandado: UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Se decide en única instancia la demanda de nulidad contra el artículo 22 del Acuerdo 27 de 2000, proferido por la Universidad de los Llanos, “por el cual se modifica el Estatuto General de la Universidad, Acuerdo 130 de 1993”.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El demandante solicitó la nulidad de la norma reseñada en el epígrafe, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 22. Procedimiento para la remoción de Rector de la Universidad. Para efectos de la remoción del Rector de La Universidad el Consejo Superior seguirá el siguiente procedimiento:

1. *Cuando un consejero considere que el Rector ha incumplido en el ejercicio de sus funciones lo expondrá en sesión oficial del Consejo Superior.*
2. *Si el Consejo Superior considera que efectivamente hay mérito para considerar el incumplimiento de funciones, en la siguiente sesión llamará al Rector para que de las explicaciones pertinentes y presente los correspondientes soportes de las mismas.*
3. *Oídas las explicaciones del Rector, en sesión especial, inmediatamente después de aquella en la que se la ha escuchado, el Consejo Superior tomará la determinación que a su criterio corresponda.*

Parágrafo. *Para la remoción del Rector se requiere del voto afirmativo de las dos terceras partes de la composición legal del Consejo Superior.*

1.1.1. Normas violadas y concepto de la violación.

La demandante sostuvo que la entidad demandada es una Universidad de carácter nacional y que su Consejo Superior, al proferir el acto acusado, violó los artículos 29 277-6 constitucionales y la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único.

Señaló que el artículo 65 del Estatuto General de la Universidad, dictado al amparo del artículo 65 de la Ley 30 de 1992, facultó al Consejo Superior para remover al rector en la forma prevista en los estatutos, pero como el artículo 29 superior dispone que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, no se podía reglamentar el procedimiento de remoción del Rector en ausencia de norma legal preexistente que regulara la materia.

De allí que cuando el Consejo Superior Universitario estableció el procedimiento de remoción señalado sin que se hubiera reglamentado legalmente la materia, violó el principio del debido proceso previsto en el artículo 29 superior y usurpó funciones privativas del Legislador.

Explicó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la potestad sancionadora de la administración – correctiva y disciplinaria – debe ejercerse

conforme a las normas sobre aplicación de sanciones por la comisión de ilícitos penales, entre ellas que las formalidades que rigen dichas actuaciones **deben ser establecidas por la ley, por lo que las disposiciones de inferior jerarquía que regulen dichas ritualidades violan el artículo 29 constitucional**

La norma demandada viola además, el derecho de defensa porque no prevé la facultad de designar abogado en la investigación ni en el juzgamiento, ni el derecho a presentar y controvertir pruebas, o a impugnar la decisión que se tome en el proceso de remoción, y llega al extremo de otorgarle simultáneamente al Consejo Superior funciones de acusación y juzgamiento.

La norma acusada también desconoce el artículo 277 constitucional y los artículos 1º y 2º del Código Disciplinario Único que establecieron un poder preferente disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación y derogaron, por tanto, el artículo 65 de la Ley 30 de 1992 que facultaba al Consejo Superior para remover al Rector (fs. 36 a 42).

II. LA CONTESTACIÓN

La Universidad de los Llanos no contestó la demanda.

III. ACTUACIÓN PROCESAL.

Por auto de 1º de septiembre de 2005 se admitió la demanda (fs. 47 a 52); el cual se notificó por estado a las partes (f. 52 reverso), personalmente al Agente del Ministerio Público (f. 53) y por aviso a la Presidente del Consejo Superior Universitario y al Rector y de la Universidad demandada (fs. 151-152 y 164 y 65, respectivamente). El proceso se fijó en lista por el término de ley (fs. Fs. 153 y 166) y por auto de 2 de febrero de 2007 se prescindió del periodo probatorio y se corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado para que presentaran sus alegatos de conclusión (f. 168).

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no presentaron alegatos.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda porque consideró que, contrario a lo afirmado por el actor, el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos sí podía remover al Rector y regular en sus estatutos el procedimiento de su remoción, por autorización expresa de los literales d) y e) del artículo 65 de la Ley 30 de 1992.

Explicó que de acuerdo con la sentencia C-829 de 2002 de la Corte Constitucional, el Código Disciplinario Único no derogó la facultad de reglamentar la remoción de los rectores por parte de las Universidades como parte del régimen disciplinario que puede dictar en ejercicio de la autonomía que les garantiza el artículo 69 superior y que debe armonizarse con el Código Disciplinario Único, al que no sustituye.

Concluyó que la remoción de rector no puede considerarse una de las sanciones disciplinarias previstas en el Código Único Disciplinario y que el procedimiento previsto para dicha remoción en la norma demandada respeta los mandatos del artículo 29 constitucional porque le permite al Rector ser escuchado por los miembros del Consejo Superior antes de decidir por mayoría calificada, respetando las otras garantías constitucionales que le reconocen derechos e impiden que profieran decisiones arbitrarias.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. El acto demandado.

El demandante pretende la declaratoria de nulidad del artículo 22 del Acuerdo 27 de 2000, proferido por el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos, "Por el cual se modifica el Estatuto General de la Universidad, Acuerdo 130 de la Universidad", cuyo texto es el siguiente:

...Artículo 22. Procedimiento para la remoción de Rector de la Universidad. Para efectos de la remoción del Rector de La Universidad el Consejo Superior seguirá el siguiente procedimiento:

- 1. Cuando un consejero considere que el Rector ha incumplido en el ejercicio de sus funciones lo expondrá en sesión oficial del Consejo Superior.*

2. Si el Consejo Superior considera que efectivamente hay mérito para considerar el incumplimiento de funciones, en la siguiente sesión llamará al Rector para que de las explicaciones pertinentes y presente los correspondientes soportes de las mismas.

3. Oídas las explicaciones del Rector, en sesión especial, inmediatamente después de aquella en la que se la ha escuchado, el Consejo Superior tomará la determinación que a su criterio corresponda.

Parágrafo. Para la remoción del Rector se requiere del voto afirmativo de las dos terceras partes de la composición legal del Consejo Superior.

Copia auténtica del acto demandado obra a folio 2 y siguientes del expediente.

6.2. Los cargos:

La demandante afirmó que la norma acusada violó los artículos 29 y 277 superiores, así como los artículos 1 y 2 del Código Disciplinario Único.

Para sustentar sus pretensiones afirmó que mediante la disposición demandada el Consejo Superior reglamentó el procedimiento de remoción del Rector pese a que no existía norma legal preexistente que regulara la materia, razón por la cual desconoció la reserva legal prevista en el artículo 29 superior, de acuerdo con el cual **nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa.**

Explicó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la potestad sancionadora de la administración – correctiva y disciplinaria – debe ejercerse conforme a las normas sobre aplicación de sanciones por la comisión de ilícitos penales, entre ellas las que establecen que las formalidades que rigen dichas actuaciones **deben ser establecidas por la ley, por lo que las disposiciones de inferior jerarquía que regulen dichas ritualidades, como las previstas en el acto acusado, violan el artículo 29 constitucional.**

Señaló que la norma demandada viola además el derecho de defensa porque no prevé la facultad de designar abogado en la investigación ni en el juzgamiento, ni el derecho a presentar y controvertir pruebas, o a impugnar la decisión que se tome en el proceso de remoción, y llega al extremo de otorgarle simultáneamente al Consejo Superior funciones de acusación y juzgamiento.

La norma acusada también desconoce el artículo 277 constitucional y los artículos 1º y 2º del Código Disciplinario Único que establecieron un poder preferente disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación y derogaron, por tanto, el artículo 65 de la Ley 30 de 1992 que facultaba al Consejo Superior para remover al Rector (fs. 36 a 42).

6.3. Estudio de fondo de los cargos.

Para establecer el fundamento normativo de la acusación conviene efectuar las siguientes precisiones en torno de: **a)** el carácter disciplinario de la norma demandada; **b)** el alcance de las competencias disciplinarias de las universidades públicas y **c)** la relación entre dichas competencias y las normas legales en materia disciplinaria.

a) Carácter disciplinario de la norma demandada.

El Agente del Ministerio Público manifestó que la norma demandada no establece una sanción de carácter disciplinario.

Esa afirmación no es cierta porque la norma demandada se refiere sin duda a conductas - el incumplimiento de las funciones del Rector - que quedan materialmente comprendidas en la noción de falta disciplinaria entendida como incumplimiento de los deberes del cargo, aunque dicha noción incluye, además, la infracción de las prohibiciones, la violación de los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades y de conflictos de interés, así como la extralimitación en el ejercicio de las funciones.

La norma comentada establece, por otra parte, un procedimiento administrativo sancionatorio para hacer efectiva la responsabilidad por la comisión de la falta disciplinaria que se inicia con una acusación a cargo del Consejo Superior Universitario; un traslado al acusado y oportunidades para que éste conteste los cargos y aporte pruebas, y concluye con una decisión, que de ser desfavorable al acusado termina con una remoción, que, materialmente, corresponde a una sanción de destitución.

Establecido que la norma señalada contiene tanto aspectos sustantivos como procedimentales en materia disciplinaria, procede establecer si el Consejo

Superior tenía competencia para proferirla y si dicha competencia se ejerce sobre una materia sujeta a reserva de ley.

b) Competencias disciplinarias de las universidades públicas.

El artículo 69 de la Constitución Política consagra el principio de autonomía universitaria, la cual ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional como una garantía que pretende legitimar la capacidad de autorregulación y autogestión, tanto en el campo educativo como administrativo, de las instituciones oficiales y privadas, encargadas de la prestación del servicio público de educación superior.

La Ley 30 de 28 de diciembre de 1992, “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”,¹ reiteró el principio de autonomía universitaria en los siguientes términos:

*“Artículo 3º. El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, **garantiza la autonomía universitaria** y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior. “*

Los artículos 28 y 29 ibídem desarrollaron así el principio de autonomía universitaria:

*“Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, **reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos**, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, **admitir a sus alumnos** y **adoptar sus correspondientes regímenes** y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.*

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

a) Darse y modificar sus estatutos.

b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.

c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.

¹ Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992

- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.
- f) **Adoptar el régimen de alumnos y docentes.**
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

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

La expedición y modificación de los estatutos de cada universidad y de sus correspondientes regímenes, **entre cuyas materias está comprendida la designación y remoción del rector, así como la forma o procedimiento para hacerla efectiva, corresponde a los Consejos Superiores Universitarios**, por mandato del artículo 65 ibídem, del siguiente tenor literal:

“Artículo 65. Son funciones del Consejo Superior Universitario:

- a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional.
- b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución.
- c) Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.
- d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.**
- e) Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos.**
- f) Aprobar el presupuesto de la institución.
- g) Darse su propio reglamento.
- h) Las demás que le señalen la ley y los estatutos.

PARÁGRAFO. En los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que puedan delegarse en el Rector.

ARTÍCULO 66. El Rector es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será designado por el Consejo Superior Universitario. Su designación, requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos.”

Los estatutos a que se refieren las normas transcritas son, entre otros, el estatuto general, el del profesor universitario, el del personal administrativo y de los estudiantes, todos los cuales pueden incluir normas referidas a su **régimen disciplinario**. Así se desprende de los artículos 75, 79 y 109 de la Ley 30 de 1992:

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

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

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

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

d) Régimen disciplinario. “

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

“Artículo 109. Las instituciones de Educación Superior deberán tener un reglamento estudiantil que regule al menos los siguientes aspectos: Requisitos de inscripción, admisión y matrícula, derechos y deberes, distinciones e incentivos, régimen disciplinario y demás aspectos académicos”.

De acuerdo con las normas transcritas, las universidades pueden, en ejercicio de su autonomía, dictarse estatutos que pueden comprender los regímenes disciplinarios para su personal administrativo, sus docentes y sus estudiantes.

Las disposiciones concernientes al personal administrativo, referidas a sus derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas, así como al régimen disciplinario debe estar contenida en el estatuto general por mandato del artículo 79 de la Ley 30/92.

Como el Rector hace parte del personal administrativo, es evidente que en el estatuto general se señalen sus derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario.

Visto lo anterior cabe preguntarse, en el caso de las universidades públicas, cómo se compaginan sus competencias disciplinarias con las que ejerce el Congreso de la República en la misma materia respecto de los servidores públicos, dado que los servidores de esas universidades están sujetos a la legislación disciplinaria del Estado.

c) Las competencias disciplinarias de las universidades públicas frente a la legislación disciplinaria.

El argumento del actor según el cual el principio de autonomía universitaria no tiene el alcance de autorizar la expedición de normas disciplinarias porque se trata de una materia sujeta a reserva de ley, es el mismo que se utilizó para demandar la inconstitucionalidad de los artículos 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, que le permiten a dichas universidades dictar regímenes disciplinarios aplicables a sus empleados docentes y administrativos.²

Al estudiar esa acusación la Corte Constitucional afirmó en la sentencia C- 829 de 2002 que las normas acusadas, en cuanto facultan a las universidades públicas para dictar regímenes disciplinarios, no violan el principio de reserva legal y se ajustan al principio de autonomía universitaria previsto en el artículo 69 superior, siempre que se ejerza bajo condiciones que dicho fallo precisó así:

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

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

4.7. Eso significa, entonces, que los elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas quedan reservados a la ley de carácter disciplinario. Pero, como ellas en últimas consisten en la violación de los deberes o de las prohibiciones, en el estatuto de los docentes en las universidades estatales, atendida la especificidad propia de la actividad académica y la función educativa o de investigación que por los docentes se cumple podrá cada universidad establecer deberes específicos sin

² La demanda pretendía la declaratoria de inconstitucionalidad de contra los artículos 75, literal d) parcial, y 79, parcial, de la Ley 30 de 1992; y, de los artículos 3°, parcial, 24, literal g) parcial y 26 parcial, del Decreto 1210 de 1993.

que pueda afectarse, en ningún caso, ni la libertad de investigación ni la libre expresión de las ideas, ni la libertad de cátedra, por lo cual quedarán excluidas como de obligatorio cumplimiento órdenes que las menoscaben en algún grado.

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

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

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

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

Así las cosas, la expresión "régimen disciplinario" contenida en las disposiciones acusadas de la Ley 30 de 1992 y del Decreto 1210 de 1993, no resultan inconstitucionales, sino, por el contrario acordes con la Carta Política dándole aplicación al principio de armonización de sus disposiciones, para que no pueda desconocerse el contenido normativo del artículo 69 de la Carta, ni tampoco el de los artículos 6°, 123, 124, 150-2 y 209 del mismo Estatuto Fundamental, pues lo que resulta indispensable es que puedan tener pleno desarrollo las normas que garantizan a las universidades actuar como un foro de carácter democrático,

participativo y pluralista en un Estado social de derecho, sin que desborde en ningún caso los límites impuestos por la Carta, lo que no resulta incompatible con el adecuado y correcto funcionamiento de la administración pública, ni con el actuar de sus servidores conforme a la ley...”

6.3.1. Un entendimiento correcto del fallo comentado nos permite concluir que si bien las Universidades Públicas pueden establecer normas sustantivas y procedimentales de naturaleza disciplinaria en ejercicio de la autonomía universitaria, ellas no pueden desconocer las garantías constitucionales mínimas en la materia, como el derecho a estar representado por un abogado; a ser notificado de la apertura de la investigación y a ejercer el derecho de defensa tanto durante esa etapa como durante el enjuiciamiento, para lo cual deberá permitirse que el investigado pueda aportar pruebas y participar de su práctica y contradicción. Igualmente se deberá respetar el principio de legalidad tanto de la falta como de la pena, de modo que antes de la iniciación de la investigación el procesado pueda conocer la descripción típica de las conductas que constituyen faltas y las sanciones previstas para cada una de ellas. Así mismo el derecho a que se establezcan penas razonables y proporcionadas y, en todo caso, no mayores que las señaladas por la ley.

Las garantías enunciadas resultan abiertamente desconocidas por la norma demandada, la cual establece un procedimiento disciplinario aplicable al Rector que no prevé la existencia de una etapa de investigación de cuya iniciación deba ser notificado el investigado y en la cual pueda participar.

El procedimiento enunciado sólo le permite al Rector participar en una etapa de enjuiciamiento que se inicia con la imputación de cargos referidos al presunto incumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, no prevé el derecho a ser representado por un profesional del derecho.

Además, establece una única sanción – la remoción del cargo – independiente de la clase de falta, de la gravedad de la misma, y de la existencia de causales de atenuación o agravación.

La norma demandada sanciona siempre y bajo cualquier circunstancia al Rector con la remoción del cargo, sin duda la más grave de las sanciones posibles en materia disciplinaria, por leve o irrelevante que sea la falta, circunstancia que denota la ausencia de cualquier criterio de proporcionalidad y razonabilidad de la pena.

El principio de legalidad de la falta y de la sanción resulta vulnerado en la medida en que el procesado no tiene la posibilidad de saber en concreto cuál es el tipo de funciones cuyo incumplimiento da lugar a la remoción.

Las breves pero potísimas consideraciones anteriores imponen la declaratoria de nulidad de la norma demandada pues ella sin duda se dictó mediante un desbordamiento de principio de la autonomía universitaria, en la medida que violó las garantías que hacen parte del debido proceso instituido en el artículo 29 de la Constitución Política.

Insiste la Sala en que el Consejo Superior Universitario estaba facultado para dictar normas de carácter disciplinario aplicables al Rector, a condición de que ellas respetaran las garantías procesales reconocidas por la Constitución, las que efectivamente no respetó.

6.3.2. No tienen vocación de prosperidad los cargos según los cuales la expedición de normas disciplinarias por parte de las universidades públicas desconoce el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, establecido en los artículos 277 de la Constitución Política y 1º y 2º del Código Disciplinario Único – Ley 734 de 2002..

El artículo 277 constitucional efectivamente establece un poder disciplinario preferente en cabeza del Procurador General de la Nación al señalar que *“por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario...”*

Los artículos 1 y 2 del Código Disciplinario Único también reconocieron el poder enunciado al señalar lo siguiente:

“Artículo 1. Titularidad de la potestad disciplinaria. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Artículo 2. Titularidad de la acción disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria.

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta”.

El cargo descrito no prospera porque la existencia de un poder preferente de la Procuraduría General de la Nación frente a las Universidades Públicas no tendría sentido alguno si no se reconociera previamente que éstas tienen un poder disciplinario frente a sus servidores docentes y administrativos, lo cual reconocen expresamente, no sólo las normas estudiadas de la Ley 30/92 sino el mismo Código Único Disciplinario, cuyo artículo 2º transcrito señala que, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, **órganos y entidades del Estado, - entre las cuales se cuentan las universidades públicas** - conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

No obstante, como la legalidad de la norma demandada fue desvirtuada por las razones expuestas en el numeral anterior, la Sala accederá a decretar su nulidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. Declárase la nulidad del artículo 22 del Acuerdo 27 de 2000, proferido por la Universidad de los Llanos, *“Por el cual se modifica el Estatuto General de la Universidad, Acuerdo 130 de 1993”.*

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
MORENO

MARCO ANTONIO VELLILLA