



# Concepto 00048 de 2020 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Bogotá D.C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00048-00(C)

Actor: UNIVERSIDAD DEL CAUCA - GRUPO DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO

Referencia: CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

Partes: Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) y el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca.

Asunto: Autoridad competente para conocer de una queja anónima por algunas presuntas irregularidades en la Universidad del Cauca.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA (Ley 1437 de 2011), procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia

## I. ANTECEDENTES

De acuerdo con la información que reposa en el expediente, los antecedentes del presente conflicto de competencia son los siguientes:

1. En comunicación radicada con el núm. 018151 del 7 de diciembre de 2017, se interpuso una queja, en forma anónima, contra el rector de la Universidad del Cauca, por no haber hecho públicas algunas denuncias sobre irregularidades presentadas en la administración anterior de dicha institución. Según se indicó en la queja, tales aspectos le habrían sido informados tres (3) meses antes, con el propósito de que se iniciara una investigación<sup>1</sup>.

2. El 11 de diciembre de 2017, la Secretaría General de la Universidad del Cauca remitió la queja anónima al Grupo de Control Interno Disciplinario de la citada entidad, en los siguientes términos<sup>2</sup>

Por ser un asunto de su competencia y a fin de brindar respuesta oportuna, me permito remitirle la queja elevada por un ANÓNIMO, quien manifiesta inconformidad en razón a que no le ha sido respondida una solicitud de información requerida hace tres meses en donde se insta a que se de apertura a la investigación respectiva de algunos puntos que manifiesta en su escrito y a la fecha no se ha otorgado respuesta [...].

3. El 18 de octubre de 2019, la presidenta del Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca asignó la queja a un profesional de su dependencia «[...] a efectos de que se adelanten las acciones a que haya lugar, de conformidad con el Acuerdo Superior 069 de 2002 que precisa las disposiciones que se aplicarán a los servidores universitarios en materia disciplinaria [...]»<sup>3</sup>.

4. Mediante auto núm. 309 del 25 de octubre de 2019, la vicerrectora administrativa con funciones de directora del Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca declaró la falta de competencia para conocer del asunto y ordenó remitir la documentación a la Procuraduría General de la Nación<sup>4</sup>

En el auto referido se indicó lo siguiente:

EL ARTÍCULO 81 ibidem<sup>5</sup>, hace referencia a la competencia por razón de conexidad, señalando que "cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar la de mayor jerarquía".

[...] de acuerdo con el contenido del escrito anónimo ya referenciado, se tiene que en los hechos denunciados, al parecer presuntamente han participado en las irregularidades denunciadas, dos rectores de nuestra Alma Mater y algunos servidores públicos de la entidad, por lo que se

hace necesario aplicar la norma en mención.

Que de acuerdo con la normativa interna que nos rige, en especial la establecida en el artículo 72 del Acuerdo No. 007 de 2006 [...] la competencia en la investigación de las faltas disciplinarias cometidas por los empleados de la entidad, remitiéndonos en primera instancia, a la Procuraduría General de la Nación, quien es la competente para conocer, entre otras, las faltas cometidas por el Rector de la Universidad [...]. (Nota al pie extra texto).

5. El 30 de octubre de 2019, el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca, con fundamento en el auto núm. 309 del 25 de octubre de 2019, remitió, por competencia, a la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) «la Queja Anónima (sic) con radicado No. VU 18151»<sup>6</sup>.

6. Mediante auto con radicado E-2019-673284 del 14 de noviembre de 2019, la Procuraduría Regional del Cauca evaluó el asunto remitido por el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca<sup>7</sup>. En ese sentido, señaló que de la queja no se desprende la existencia de responsabilidad del ex representante legal de la universidad y que es necesario que el Grupo de Control Interno Disciplinario adelante, en una primera instancia, las respectivas indagaciones preliminares. Manifestó que en el evento de determinarse la responsabilidad de algún funcionario respecto del cual tenga competencia, se recibiría el asunto en la regional en el estado en el que se encuentre.

Audió al contenido de los artículos 2, 3 y 76 de la Ley 734 de 2002 que hacen referencia a la titularidad de la acción disciplinaria y al poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, para señalar que las oficinas de control disciplinario interno de las entidades son las llamadas a conocer de los asuntos disciplinarios contra sus servidores públicos y que la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio del poder preferente, está facultada para iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación a los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas.

Señaló que la doctrina de la Procuraduría ha consagrado que el poder preferente del Ministerio Público opera en doble sentido, «[...] es decir, no sólo permite desplazar al órgano de control interno de la investigación disciplinaria que se adelante, sino que también le confiere la facultad de remitirla, en cualquier momento, al control disciplinario de la entidad para que sea ésta quien adelante el proceso, caso en el que la Entidad no puede negarse a tramitarlo [...]».

Adicionalmente, conminó al Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca para que avocara el conocimiento de las quejas con mayor celeridad, por cuanto transcurrieron veintidós (22) meses para que se tomara una decisión sobre el trámite que se trasladó.

Por las razones expuestas, la Procuraduría considera que no es competente para conocer de dicho asunto y resuelve remitir las diligencias al Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca.

7. El 22 de noviembre de 2019, la Procuraduría Regional del Cauca remitió el auto del 14 de noviembre de 2019 y las diligencias respectivas al Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca para que asumieran la competencia sobre el asunto<sup>8</sup>.

8. El 3 de diciembre de 2019, el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca emitió el auto núm. 348, en el que resolvió declarar el conflicto negativo de competencias con la Procuraduría Regional del Cauca y enviar el asunto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>9</sup>.

En el auto señaló que el Grupo de Control Interno Disciplinario no cuenta con el nivel jerárquico suficiente para garantizar la segunda instancia de la primera autoridad ejecutiva de la institución y que la normativa interna de la universidad (artículo 72 del Acuerdo núm. 007 de 2006) indica que es la Procuraduría General de la Nación la autoridad que debe conocer de las faltas cometidas por el rector.

9. El 3 de febrero de 2020, con fundamento en el contenido del auto núm. 348 del 3 de diciembre de 2019, el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca formuló ante la Sala de Consulta una solicitud para que se resolviera el conflicto negativo de competencias administrativas entre dicha autoridad y la Procuraduría Regional del Cauca<sup>10</sup>.

## 11. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de la Sala por el término de cinco (5) días, esto es, desde el 20 al 26 de febrero del 2020, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos<sup>11</sup>.

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado en el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto planteado a la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) y a la Universidad del Cauca<sup>12</sup>.

El 27 de febrero de 2020, la Secretaría de la Sala informó al magistrado ponente que el procurador regional del Cauca presentó escrito de alegatos<sup>13</sup>.

## III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

## 1. Procuraduría Regional del Cauca

En el escrito de alegatos <sup>14</sup>, la Procuraduría Regional del Cauca señaló, en primer lugar, que la queja fue conocida por la vicerrectora administrativa con funciones de directora del Grupo de Control Interno Disciplinario el 7 de diciembre de 2017, y que dicha dependencia, después de haber transcurrido veintidós (22) meses, y sin fundamento alguno, la trasladó a la Procuraduría Regional del Cauca.

La Procuraduría Regional del Cauca trasladó la queja al Grupo de Control Interno Disciplinario de la universidad por considerar que no existen elementos de juicio que permitan inferir la responsabilidad del rector en los hechos enunciados. Asimismo, señaló que en ejercicio del poder preferente, dicha autoridad podrá conocer del trámite, si lo estima procedente, en cualquier momento. Sobre este último aspecto aludió a una decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado <sup>15</sup> y a la doctrina de la Procuraduría <sup>16</sup>

Indicó, que el artículo 82 del Código Disciplinario Único al que alude el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca para declarar el conflicto negativo de competencias, no es aplicable, ya que la Universidad del Cauca y la Procuraduría General de la Nación no tienen un superior jerárquico.

La Procuraduría explicó que, en el escrito del 7 de diciembre de 2017, se interpuso una queja por una presunta negligencia del actual rector de la Universidad del Cauca, al parecer, por no haber brindado respuesta acerca de unas supuestas irregularidades en cabeza del anterior rector de la Universidad. Asimismo, advirtió que tales irregularidades, en principio, fueron posiblemente conocidas por el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad, hecho que determinó que la Secretaría General remitiera la queja a dicha dependencia.

En consideración de la Procuraduría, el solo hecho de que en una queja se mencione a un funcionario como presunto responsable de una falta disciplinaria, no determina que se deba iniciar una indagación preliminar en su contra o concluir que es de su competencia. Precisó que, en el presente caso, no existen elementos de juicio para que la citada autoridad proceda en ese sentido.

También manifestó, que si la Procuraduría realizara indagaciones preliminares contra quienes aparecen implicados en las quejas, desbordaría la capacidad de la entidad, cuando existen, precisamente las oficinas de control interno disciplinario para esclarecer los hechos.

Adicionalmente, indicó que el conflicto que se propuso no versa sobre un asunto concreto, y que la controversia no se encuentra individualizada. Al respecto, la Procuraduría destacó que, de conformidad con pronunciamientos de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, para la existencia de un verdadero conflicto de competencias administrativas «[ ... ]. 3. El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales. Por lo tanto, la actuación respecto de la cual se origina la controversia debe estar individualizada».

En ese orden, la Procuraduría Regional del Cauca estima necesario que el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca adelante, en una primera instancia, una indagación preliminar con el propósito de establecer si hay o no responsabilidad de funcionarios respecto de las cuales tenga competencia, pero que hasta el momento no hay visos de dicha situación.

En ese sentido, solicitó que se declare que el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca es el competente para conocer del asunto. También aclaró, que si de las averiguaciones preliminares que se adelantan se llegara a establecer la responsabilidad de un funcionario de cuyas faltas disciplinarias deba conocer dicha regional, recibiría las diligencias en el estado en que se encuentren.

## 2. Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca

El Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca no presentó alegatos de conclusión en el presente trámite. Sin embargo, se tendrán en cuenta los argumentos expuestos en el auto núm. 348 del 3 de diciembre de 2019.

Dicha dependencia manifestó que la Procuraduría olvidó aplicar lo establecido en el inciso 2 del artículo 81 del Código Único Disciplinario, norma que señala que cuando varios servidores públicos de la misma entidad participan en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía.

Anotó que la falta de competencia para conocer de la queja anónima radica en que el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad no cuenta con el nivel jerárquico suficiente para garantizar la segunda instancia de la «primera autoridad ejecutiva de la institución», y que la entidad competente para conocer de las faltas cometidas por el rector de la Universidad es la Procuraduría General de la Nación, según se desprende de su normativa interna (Numeral 1 del artículo 72 del Acuerdo No. 007 de 2006 del Consejo Superior de la Universidad del Cauca).

Finalmente, concluyó que adelantar una actuación disciplinaria en tales condiciones, implicaría una violación al debido proceso de los sujetos procesales, pues no estarían siendo juzgados por el juez competente.

## IV. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

#### a. Competencia de la Sala

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título 1 1 1 se ocupa del «Procedimiento Administrativo General» cuyas reglas generales se contienen en el Capítulo I, del

que forma parte el artículo 39, conforme al cual:

Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado [...].

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.

Con base en el artículo 39 transcrita y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- i). Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.
- ii). Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular.
- iii). Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

Sobre el cumplimiento de estos presupuestos en el caso de estudio, se observa lo siguiente:

- i). Que se trate de una actuación administrativa particular y concreta

La actuación sobre la cual recae el conflicto es administrativa, particular y concreta, toda vez que se trata de darle trámite a una queja anónima de fecha 7 de diciembre de 2017, formulada en contra del rector de la Universidad del Cauca.

- ii). Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular

En el presente caso, el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca y la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) manifestaron que no son competentes para conocer de los hechos de la queja.

- iii). Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a jurisdicción de un solo tribunal administrativo

La Universidad del Cauca y la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) son autoridades del orden nacional.

b. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «[m]ientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán<sup>17</sup>».

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutiva se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorgó a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la queja, o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencias, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud, y en los documentos que hacen parte del expediente.

### 3. Problema Jurídico

De conformidad con los antecedentes, en el caso concreto se debe definir si la autoridad competente para pronunciarse sobre la queja anónima del 7 de diciembre de 2017 es la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) o el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca, así:

i). La Procuraduría General del Nación (Regional Cauca), en virtud de lo dispuesto en los artículos 76<sup>18</sup> y 81<sup>19</sup> de la Ley 734 de 2002, en armonía con lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, literal b)<sup>20</sup> y 75, numeral 4<sup>21</sup>, ambos del Decreto Ley 262 de 2000<sup>22</sup>, y con el artículo 72, numeral 1 del Acuerdo 007 de 2006<sup>23</sup> de la Universidad del Cauca<sup>24</sup>, o;

ii). el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca, según el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 en armonía con el artículo 74 del Acuerdo 007 de 2006 de la Universidad del Cauca<sup>25</sup>.

Para la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) la autoridad competente es el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca. Lo anterior, por cuanto del contenido de la queja no se desprende que exista una responsabilidad disciplinaria por parte del rector de la institución. En ese sentido, considera que debe surtirse, en primera instancia, una indagación preliminar con el fin de que se precisen los hechos y quiénes serían los funcionarios presuntamente responsables y así establecer la autoridad que debe conocer de dicha actuación.

Por su parte, el Grupo de Control Interno Disciplinario considera que en la queja se hace mención al actual rector de la Universidad y a hechos relacionados con el rector anterior y a otros servidores públicos. Por lo tanto, la autoridad que debe conocer de la actuación es la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca). Sustenta su conclusión en razón de la jerarquía del cargo de la persona referida en la queja y del principio de conexidad.

Expuesto lo anterior, para dar solución al problema jurídico planteado, es necesario referirse, además del ámbito de competencia de cada una de las autoridades en conflicto, al alcance y procedencia de la queja anónima y de la etapa de indagación preliminar. Asimismo, abordar en el caso concreto el contenido de la queja, solamente sobre los aspectos esenciales para establecer la competencia.

En ese orden, la Sala considera necesario desarrollar los siguientes aspectos: i) La potestad disciplinaria de la administración y autoridades competentes para ejercerla; ii) Funciones de las Oficinas de Control Disciplinario Interno; iii) Funciones de la Procuraduría General de la Nación; iv) Funciones del Grupo de Control Disciplinario Interno de la Universidad del Cauca; v) Factores que determinan la competencia; vi) Queja anónima como fundamento de un proceso disciplinario; vii) Etapa de indagación preliminar en el proceso disciplinario; viii) Conclusiones y, ix) Caso Concreto.

### 4. Análisis de la normativa aplicable al caso

#### 4.1. La potestad disciplinaria de la administración y las autoridades competentes para ejercerla

El ius puniendi del Estado está en cabeza de la administración e implica ejercer la actividad sancionadora para establecer la responsabilidad de los servidores públicos o de los particulares que ejerzan funciones públicas de manera temporal. El poder punitivo que se reconoce al Estado se encuentra fundamentado en los principios contenidos en la Constitución Política y en la ley.

Esta potestad disciplinaria está justificada en la necesidad de garantizar que los servidores públicos, en el desarrollo de sus funciones, cumplan con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan la función administrativa, según se indica en el artículo 209 de la Constitución Política. Cuando los servidores públicos quebrantan estos principios incurren en cualquier omisión o en extralimitación en el ejercicio de funciones, en contra del ordenamiento superior y legal, y por tal razón, se hace necesario que el Estado intervenga con su actividad disciplinaria.

El Consejo de Estado ha señalado lo siguiente, respecto de dicha función:

Si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad de la sanción de las conductas que atenten contra los deberes que le asisten. Por ello, la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en

peligro<sup>26</sup>

Puede señalarse entonces que el ejercicio de la facultad disciplinaria tiene por propósito propender por el adecuado cumplimiento de la función administrativa en beneficio de la comunidad y como protección de los derechos y libertades de los administrados.

La Corte Constitucional ha indicado sobre el ejercicio de la potestad disciplinaria que:

[...] tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública [...] la potestad disciplinaria corrige a quienes en el desempeño de la función pública contraríen los principios de eficiencia, moralidad, economía y transparencia [...]<sup>27</sup>.

En el referido pronunciamiento, la Corte también recordó que la función pública es la razón de ser de la existencia del Estado en cuanto tiene como finalidad primordial la garantía y protección de los derechos fundamentales. Destacó, que la regulación disciplinaria permite proteger la organización de la administración y sus recursos, y hacer un seguimiento del cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos.

En relación con la titularidad de la potestad disciplinaria, debe indicarse que se encuentra en cabeza del Estado, y que la ejerce por medio de dos tipos de operadores disciplinarios, a saber:

1). los ordinarios, que son las oficinas de control disciplinario interno y los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado y, si se trata de servidores judiciales, "la jurisdicción disciplinaria", y 2) los que tienen un poder disciplinario preferente, que son la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Distritales y Municipales<sup>28</sup>.

Sobre las oficinas de control disciplinario, el artículo 269 Constitucional dispone lo siguiente:

En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

Sobre el poder preferencial disciplinario, el artículo 277 ibídém, asigna al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, entre otras funciones, las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. [...]
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

De igual forma, la Ley 734 de 2002 en los artículos 1 y 2 señala que el control disciplinario se ejerce en un nivel interno y otro externo. El primero, a cargo de las oficinas de Control Disciplinario Interno de las entidades y organismos del Estado, y el segundo, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la cláusula general de competencia y el poder preferente asignado por la Constitución Política.

La Corte Constitucional ha señalado respecto del control disciplinario interno que:

Se trata [...] del control ejercido por cada una de las entidades que forman parte de la Administración Pública en desarrollo de la potestad sancionadora de la administración [...] por regla general toda entidad u organismo del Estado se encuentra en la obligación de organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores<sup>29</sup>

Sobre el control externo, la Corte indicó que se ejerce a través de un órgano ajeno a la entidad pública correspondiente y, de manera particular, según lo prevé la Constitución y la ley, radica en la Procuraduría General de la Nación (art. 277, numeral 6 de la Constitución) y en las personerías distritales o municipales (art. 2º de la citada Ley 734 de 2002)<sup>30</sup>.

En ese orden, puede concluirse que la potestad disciplinaria de la administración es indispensable para garantizar el adecuado ejercicio de la función administrativa, la protección de los intereses colectivos y prevenir conductas de los funcionarios públicos que atenten contra la Constitución y la ley. El titular de dicha función es el Estado y la debe ejercer a través de las oficinas de control disciplinario interno de las entidades públicas o por conducto de la Procuraduría General de la Nación, tal y como se expondrá a continuación.

#### 4.2. Funciones de las Oficinas de Control Disciplinario Interno

Por control interno disciplinario debe entenderse la oficina o dependencia de una entidad administrativa que, conforme a la ley, tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria<sup>31</sup>

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 734 de 2002, 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 ARTÍCULO 76 ibídem establece lo siguiente sobre el control disciplinario interno:

**ARTÍCULO 76. Control Disciplinario Interno.** Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

**PARÁGRAFO 1o.** La Oficina de Control Interno Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelanten contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del señor Fiscal General de la Nación.

**PARÁGRAFO 2o.** Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.

**PARÁGRAFO 3o.** Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél. (Subrayado de la Sala).

La norma en cita, ordenó a todos los organismos y entidades estatales organizar una unidad u oficina del más alto nivel, con la función de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios contra los servidores públicos del respectivo organismo o entidad, siempre que también se garantice la segunda instancia dentro del mismo organismo o entidad.

Ahora bien, esta Sala ha señalado en relación con el alcance del control disciplinario interno, a partir de lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, que el criterio jerárquico funcional que traían las legislaciones anteriores ha sido reemplazado por un criterio de especialidad y de autonomía, según el cual, una sola oficina debe tener a cargo el conocimiento integral de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de las diferentes entidades del Estado. En ese sentido, tanto la investigación como la decisión están a cargo, en primera instancia, de las oficinas o grupos de control interno disciplinario<sup>32</sup>.

De esta manera, la regla general es que todos los servidores del organismo o entidad correspondiente están sujetos a la competencia de la oficina, unidad o grupo de control disciplinario interno, salvo disposiciones especiales que indiquen lo contrario, como las que se enuncian a continuación:

i) Respecto de funcionarios que gozan de fuero especial conforme a la Carta Política o la ley, o cuya competencia en materia disciplinaria ha sido asignada de manera exclusiva a la Procuraduría General de la Nación o a las personerías.

ii). Cuando la Procuraduría General de la Nación o las personerías ejercen de manera expresa el poder disciplinario preferente que les otorgan la Constitución Política y la Ley (artículos 3 y 69 de la Ley 734 de 2002).

iii). Cuando en la comisión de la falta disciplinaria intervienen al mismo tiempo particulares y funcionarios de una entidad, caso en el cual la investigación corresponde en su integridad a la Procuraduría General de la Nación por el factor de conexidad (artículo 75 ibídem).

iv). En los casos en que las normas legales o reglamentarias que organizan el control disciplinario interno en una entidad excluyen expresamente de su ámbito de competencia a determinados funcionarios de la misma; y

v). Cuando la oficina de control disciplinario interno es de inferior jerarquía a la del funcionario que debe investigar o si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional.

Así, la Sala ha señalado, de conformidad con la normativa aplicable, que a la Procuraduría General de la Nación le corresponde adelantar las actuaciones administrativas de carácter disciplinario, cuando: i) el servidor público investigado es superior del funcionario investigador o tiene un cargo de mayor jerarquía en la entidad o; ii) no se puede garantizar la segunda instancia, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los miembros del consejo superior de los entes universitarios<sup>33</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, la regla general es que el control disciplinario interno debe ejercerse dentro de los organismos o entidades estatales, salvo algunas excepciones, y siempre que el servidor público en el que se radica el ejercicio de la función disciplinaria sea del mismo nivel jerárquico o de nivel superior al del investigado.

#### 4.3. Funciones de la Procuraduría General de la Nación

Sobre el poder disciplinario externo, esto es, el que ejerce la Procuraduría General de la Nación, que tiene su sustento en el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

[...] estipula, entonces, una cláusula general de competencia en cabeza de la Procuraduría General de la Nación para adelantar investigaciones disciplinarias con el propósito de ejercer la vigilancia superior que al Jefe del Ministerio Público se encomienda y, en últimas, para que él pueda cumplir el cometido básico de velar por el imperio y la efectividad del orden jurídico en todo el territorio de la República [...].

En armonía con la norma constitucional en cita, los incisos primero y segundo del artículo 3º de la Ley 734 de 2002, definen el poder disciplinario preferente, de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 3º.** Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.

En virtud de la misma potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso.

La Procuraduría General de la Nación, en ejercicio del poder preferente, está facultada para adelantar actuaciones disciplinarias en contra de cualquier servidor público, sin consideración a su jerarquía, cuando lo considere conveniente o necesario para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución y en la ley, que deben observarse en el ejercicio de la función pública.

Como lo ha dicho en diversas oportunidades esta Sala, el carácter preferente del poder atribuido a la Procuraduría General de la Nación desplaza al servidor que inicia o adelanta una investigación disciplinaria, pero su ejercicio no es obligatorio ni exclusivo, pues al incluir la norma constitucional el vocablo podrá, advierte que se trata de una atribución facultativa.

EL ARTÍCULO 69 de la Ley 734 de 2002, en relación con el poder preferente, indica:

[...] La Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada del funcionario competente, de oficio o a petición del disciplinado, cuando este invoque debidamente sustentada la violación del debido proceso, podrá asumir la investigación disciplinaria iniciada por otro organismo, caso en el cual este la suspenderá y la pondrá a su disposición, dejando constancia de ello en el expediente, previa información al jefe de la entidad. Una vez avocado el conocimiento por parte de la Procuraduría, esta agotará el trámite de la actuación hasta la decisión final.

Los personeros tendrán competencia preferente frente a la administración distrital o municipal.

Las denuncias y quejas falsas o temerarias, una vez ejecutoriada la decisión que así lo reconoce, originarán responsabilidad patrimonial en contra del denunciante o quejoso exigible ante las autoridades judiciales competentes.

Adicional al poder preferente, la Procuraduría ejerce la función disciplinaria en los eventos enunciados en el acápite anterior (excepciones a la competencia de las Oficinas de Control Interno Disciplinario) , de los cuales es preciso destacar la competencia para adelantar las actuaciones administrativas de carácter disciplinario cuando el servidor público investigado es superior del funcionario investigador, tiene un cargo de mayor jerarquía en la entidad o, porque no se puede garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional.

Por su parte, en el Decreto Ley 262 de 2000 se desarrolla la estructura orgánica de la Procuraduría General de la Nación y en ella se contempla a las Procuradurías Delegadas, cuyas funciones se describen en el artículo 23, así:

**ARTÍCULO 23.** Funciones. Las procuradurías delegadas ejercerán funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, de conformidad con la Constitución Política, las leyes y lo dispuesto en este título, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto.

Además de las funciones señaladas en el inciso anterior, los procuradores delegados o sus respectivas dependencias cumplirán funciones de asesoría y apoyo al Procurador General cuando éste lo determine.

**PARÁGRAFO.** Los procuradores delegados dependen directamente del Procurador General.

EL ARTÍCULO 25, respecto de las funciones disciplinarias a su cargo, prevé lo siguiente:

**ARTÍCULO 25.** Funciones disciplinarias. Las procuradurías delegadas cumplen las siguientes funciones disciplinarias:

1. Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra: [...]

b) Los gerentes, directores y miembros de las juntas directivas, o sus equivalentes, de los organismos descentralizados del nivel nacional [...].

De conformidad con la norma antes citada, las procuradurías delegadas son competentes para conocer de los procesos disciplinarios que se

adelanten en contra de funcionarios de la jerarquía que ostenta el rector de la Universidad del Cauca.

En relación con las funciones de las procuradurías delegadas, es importante referirse al contenido del artículo 75, numeral 4 del Decreto Ley 262 de 2000, ya que esta norma prevé a cargo de las procuradurías regionales algunas de las funciones de las procuradurías delegadas, bajo determinadas condiciones, así:

**ARTÍCULO 75. Funciones.** Las procuradurías regionales tienen, dentro de su circunscripción territorial, las siguientes funciones, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto: [...]

4. Adelantar actuaciones disciplinarias de competencia de los procuradores delegados, hasta antes de la apertura de la investigación. De la iniciación de estas investigaciones se dará aviso al procurador delegado competente, a más tardar el día siguiente hábil, para que, si lo estima conveniente, asuma directamente su conocimiento. [...]. (Resaltado de la Sala).

En ese orden, el Decreto Ley 262 de 2000 consagró que, por determinación del Procurador General de la Nación, las procuradurías regionales deben adelantar las actuaciones disciplinarias de competencia de los procuradores delegados, hasta antes de la apertura de la investigación.

Para el presente caso, se destaca que, la función descrita en el numeral 4 del artículo 75 ibídem, en efecto, fue asignada por el Procurador General de la Nación a la Procuraduría Regional del Cauca, mediante Resolución núm. 213 del 6 de mayo de 2003<sup>34</sup>. Este acto administrativo fue expedido en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, de la conferida en el parágrafo único del artículo 7º del Decreto 262 de 2000<sup>35</sup>.

El artículo séptimo de la Resolución núm. 213 consagró lo siguiente:

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** -Las competencias y funciones previstas en el artículo 75 del Decreto 262 de 2000 se delegan distribuyen y asignan en las Procuradurías Regionales, y las previstas en el artículo 76 del mismo Decreto se delegan, distribuyen y asignan en las Procuradurías Distritales y Provinciales. (Resaltado de la Sala).

En relación con las procuradurías regionales, el artículo 8 ibídem dispuso:

**ARTÍCULO OCTAVO.** -Denominación, sede y competencia de las Procuradurías Del nivel territorial. La denominación, sede y competencia territorial de las Procuradurías Regionales Distritales y provinciales será la que a continuación se define:

[...] 4.2 PROCURADURÍA REGIONAL DE CAUCA, con sede en Popayán y competencia en los municipios que conforman las Procuradurías Provinciales de Popayán y Santander de Quilichao [...].

Así las cosas, de conformidad con la normativa expuesta, la Procuraduría Regional del Cauca sería competente para conocer de una eventual actuación disciplinaria en contra del rector de la Universidad del Cauca, hasta antes de la apertura de una investigación. En todo caso, deberá dar aviso al procurador delegado en los términos que indica el referido artículo 75, numeral 4 del Decreto Ley 262 de 2000.

#### 4.4. Funciones del Grupo de Control Disciplinario Interno de la Universidad del Cauca

En virtud del principio de autonomía universitaria contenido en el artículo 69 de la Constitución Política<sup>36</sup>, las universidades son entes autónomos e independientes, que pueden darse sus directivas y regirse por estatutos propios.

Las universidades públicas, sean del orden nacional o territorial, son entes administrativos con características singulares, distintos de los demás organismos descentralizados y una de las entidades autónomas a que aluden las disposiciones constitucionales, particularmente el artículo 113<sup>37</sup>. Ahora bien, las universidades públicas en todo caso, por el hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentran sujetas a los límites y restricciones impuestos por la Constitución Política y la ley.

La Corte Constitucional se ha referido al principio de autonomía universitaria. En la Sentencia C-491 del 14 de septiembre de 2016 compendió, entre otras, las siguientes características de dicho principio, así:

- La autonomía universitaria es la facultad que tienen las universidades para autodirigirse y autorregularse, sin que exista interferencia de externos, pero siempre bajo los parámetros definidos por la Constitución y la ley.
- La autonomía protege por igual a las universidades privadas y públicas.
- La finalidad última de la autonomía universitaria es la de garantizar las libertades de enseñanza, de investigación y de opinión, para promover el desarrollo de la educación, la ciencia, el arte y la cultura, así como el acceso de las personas a tales bienes inmateriales.

En los términos indicados por la Corte Constitucional, la autonomía universitaria tiene manifestaciones en el plano académico, y también en el plano administrativo y financiero, en donde cobra relevancia todo lo referente con la organización interna de la institución superior, como medio o instrumento para hacer posible que las universidades tengan una independencia real y efectiva en el ámbito académico.

En el ámbito administrativo, la autonomía permite que las universidades puedan dictarse sus propias normas y adoptar sus propias

determinaciones en aspectos administrativos, financieros y también disciplinarios, dentro del marco de la Constitución y la ley.

Ahora bien, la Universidad del Cauca es una institución de educación superior pública, del orden nacional, creada en Popayán mediante decreto del 24 de abril de 1827. El 5 de abril de 2013, el Ministerio de Educación Nacional otorgó la acreditación institucional de alta calidad por un periodo de 6 años y a través de la Resolución núm. 6218 del 13 de junio de 2019 renovó dicha acreditación institucional por un periodo de ocho años<sup>38</sup>.

La Universidad del Cauca está sujeta a inspección y vigilancia del Ministerio de Educación, es una institución autónoma, y en razón a ello ha regulado, entre otros aspectos, su función disciplinaria a través del Acuerdo 007 de 2006 «[p]or el cual se adopta el Estatuto de Personal Administrativo de la Universidad del Cauca»<sup>39</sup>. La Universidad del Cauca, en el citado acuerdo<sup>40</sup>, indica que:

[...] la autonomía universitaria, reconocida constitucionalmente y desarrollada por la ley, está en capacidad de autorregularse académica y administrativamente, sobre la base de la ética de la responsabilidad, de manera que logre su legitimación en el Estado, al que se incorpora como Entidad pública, y en la sociedad civil como destinataria de los objetivos trazados en su exclusivo beneficio [...].

El Acuerdo 007 señala como normas aplicables del régimen disciplinario: i) la Ley 734 de 2002; ii) la Ley 1010 de 2006; iii) el Acuerdo 069 de 2002; iv) el respectivo Estatuto y; v) el Reglamento Interno de Trabajo para los trabajadores oficiales.

En cuanto al procedimiento disciplinario señala que se rige por la Ley 734 del 2002, y que aplica los principios contenidos en la Constitución Política, en la referida Ley 734, en los tratados sobre derechos humanos, convenciones internacionales de la O.I.T. ratificados por Colombia, y lo dispuesto en los Códigos Contencioso Administrativo, Penal, Procedimiento Penal y Procedimiento Civil, en cuanto pretendan llenar vacíos y no contraríen las disposiciones que conforman el Derecho Disciplinario.

Asimismo, señala como titulares de la acción disciplinaria de los funcionarios de la universidad, a la Procuraduría General de la Nación, al Grupo de Control Disciplinario Interno y al rector.

En relación con la competencia, el artículo 72 del Acuerdo 007 dispone lo siguiente:

**ARTÍCULO 72. COMPETENCIA DISCIPLINARIA.** La competencia en la investigación de las faltas disciplinarias contra los empleados de la Universidad se radica en:

1. La Procuraduría General de la Nación: Conocerá de las faltas cometidas por el Rector, por el Director del Grupo de Control Disciplinario Interno de la Universidad, o, por ejercicio del poder preferente, de las faltas que se atribuyan a cualquier servidor universitario.
2. El Grupo de Control Disciplinario Interno: Conocerá, en primera y única instancia, de las faltas cometidas por los demás empleados administrativos, docentes y trabajadores de la Universidad.
3. El Rector de la Universidad: Conocerá en segunda instancia de los procesos que en primera instancia adelante el Grupo de Control Disciplinario Interno. (Cita textual).

DEL ARTÍCULO 72 TRANSCRITO, es importante tener en cuenta que la Procuraduría conoce de las faltas disciplinarias del rector, y el Grupo de Control Disciplinario Interno Disciplinario conoce de las faltas de los demás empleados de la Universidad.

Ahora bien, las funciones del Grupo de Control Disciplinario Interno se contienen en el artículo 74 del Acuerdo del cual se destacan las siguientes:

1. Conocer, tramitar y fallar, en única y en primera instancia, los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos universitarios. [...]
3. Ejercer vigilancia sobre la conducta oficial de los servidores universitarios y adelantar, de oficio, o por queja o información de terceros, las indagaciones preliminares o investigaciones disciplinarias.
4. Remitir a la Procuraduría General de la Nación, por incompetencia funcional del Grupo o por impedimento de cualquiera de sus integrantes, las investigaciones que por información, queja u oficio deban adelantarse contra los servidores universitarios. [...]
11. Fijar procedimientos internos que garanticen que los procesos disciplinarios se tramiten con observancia de principios de economía, celeridad, eficiencia, imparcialidad, publicidad y contradicción, buscando salvaguardar el debido proceso.
12. Someter a conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, las investigaciones que el Grupo no pueda adelantar en razón a posibles impedimentos o a incompetencia funcional.

De las funciones del Grupo de Control Disciplinario Interno se resaltan aquellas que indican que le corresponde adelantar las indagaciones preliminares originadas en quejas o por información de terceros, y las de remitir a la Procuraduría las investigaciones que no pueda adelantar por incompetencia funcional o por impedimentos.

Se podría concluir, de la normativa expuesta, que la Procuraduría General de la Nación sería la autoridad competente para conocer de las faltas disciplinarias del rector de la Universidad, en el evento de considerarse que sobre él recae la solicitud de control ciudadano.

Ahora bien, dentro de la estructura de la Procuraduría General, definida por el Decreto Ley 262 de 2000, la Procuraduría Regional del Cauca sería la entidad competente para adelantar una eventual actuación disciplinaria contra el rector de la Universidad del Cauca, hasta antes de la apertura de una investigación disciplinaria. Lo anterior, en los términos del artículo 75, numeral 4 del decreto citado.

#### 4.5. Factores que determinan la competencia

Con fundamento en el artículo 74 de la Ley 734 de 2002, es preciso señalar cuáles son los factores que determinan la competencia en materia disciplinaria, así<sup>41</sup>

**ARTÍCULO 74. Factores que determinan la competencia.** La competencia se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad. En los casos en que resulte incompatible la aplicación de los factores territorial y funcional, para determinar la competencia, prevalecerá este último. (Subrayado de la Sala).

La aplicación de los mencionados criterios de competencia debe estar a cargo de la autoridad disciplinaria que conozca de la actuación para definir la continuidad o no de su competencia frente a una investigación disciplinaria, que proseguirá si los resultados de la indagación así lo determinan.

En relación con el factor de conexidad, la Sala considera necesario referirse a este aspecto teniendo en cuenta que el Grupo de Control Disciplinario Interno de la Universidad del Cauca alude a este argumento para señalar que la Procuraduría es la autoridad competente.

Al respecto, el artículo 81 ibídem indica:

**ARTÍCULO 81. Competencia por razón de la conexidad.** Cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso. Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía.

En anteriores conflictos que la Sala ha resuelto<sup>42</sup>, se ha hecho referencia al factor de conexidad, en los siguientes términos:

**CONEXIDAD-** Conceptualización sobre el tema en la Guía del proceso disciplinario.

La conexidad se presenta cuando varias faltas están ligadas entre sí por vínculos subjetivos o materiales o se conectan de alguna manera.

**CONEXIDAD SUSTANCIAL.** Requiere pluralidad de faltas disciplinarias atribuibles a una o varias personas y un hilo conductor determinante entre ellas. Se subdividen en:

Teleológica: Se presenta cuando el mismo sujeto incurre en varias faltas disciplinarias unidas por un nexo de medio a fin [...]

Consecuencial: se presenta cuando pretendiendo cometer una falta se incurre en otra [...]

Ocasional: cuando la comisión de una falta se presenta como la ocasión para realizar otra [...]

Cronológica: se presenta cuando en un mismo contexto de acción se presentan varias faltas o cuando las faltas se cometen por el mismo sujeto en diferentes contextos de acción pero con la misma finalidad [...]

**CONEXIDAD PROCESAL-** A diferencia de la anterior no requiere de vínculos determinantes y surge exclusivamente por razones de conveniencia o economía procesal. La doctrina ha señalado las siguientes modalidades:

Comunidad de medio probatorio: cuando una misma prueba permite demostrar varias faltas.

Unidad de sujeto: Se refiere a hechos no conexos cometidos por el mismo sujeto.

Unidad de denuncia: Diferentes hechos señalados dentro del texto de la queja o denuncia, atribuibles a varios sujetos. [...]

En ese orden de ideas, si en una actuación son varias las personas que deben ser investigadas, la autoridad competente será la que deba conocer de las faltas disciplinarias del funcionario de mayor jerarquía.

#### 4.6. Queja anónima como fundamento de un proceso disciplinario

La Sala estima relevante referirse a la naturaleza de la queja, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional. Dicha corporación ha señalado que es un mecanismo por el cual se pone en conocimiento del operador disciplinario la ocurrencia de una situación irregular, en la que ha participado un servidor público o un particular en ejercicio de funciones públicas, con el fin promover la investigación correspondiente.

Lo anterior implica que la autoridad competente debe decidir, en primer lugar, si la queja interpuesta tiene mérito o no para dar inicio a la correspondiente investigación.<sup>43</sup>

Sobre la queja, como instrumento de impulso a la acción disciplinaria, la Corte explicó lo siguiente:

[...] El concepto de "queja" parte de la denuncia que hace un ciudadano ante la autoridad competente de una irregularidad en la que se incurre por un funcionario público, a fin de que ella inicie la correspondiente investigación disciplinaria y aplique los correctivos que sean del caso. En este sentido, se trata de un mecanismo a través del cual se impulsa el inicio de la acción disciplinaria [...].

Es claro que el fin perseguido a través de la interposición de la queja es - específicamente - poner en conocimiento de la autoridad correspondiente determinados hechos que constituyen una irregularidad, con el propósito que dicha autoridad adelante una investigación disciplinaria que determine la existencia real de esa situación anómala y aplique los correctivos pertinentes.

Sin embargo, no necesariamente toda queja debe dar inicio a una investigación disciplinaria, ya que la facultad de ejercer dicha acción está en cabeza del órgano de control correspondiente, quien -en cada caso- deberá determinar el mérito de la queja formulada y la necesidad de dar inicio a las indagaciones a que haya lugar.<sup>44</sup> (Subrayado de la Sala).

Ahora bien, teniendo en cuenta que la facultad sancionatoria es una función pública y que la queja es un mecanismo de control ciudadano, el Estado tiene el deber de investigar los hechos que presumiblemente pueden constituir faltas. En efecto, el artículo 69 de la Ley 734 de 2002<sup>45</sup> consagró que la acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad o por queja formulada por cualquier persona.

No obstante, frente a la queja anónima, el citado artículo 69 ibídem advierte que no procederá, salvo que se cumplan los presupuestos de los artículos 38 de la Ley 190 de 1995<sup>46</sup> y 27 de la Ley 24 de 1992<sup>47</sup> que hacen referencia a la existencia de medios probatorios suficientes sobre la comisión de una falta disciplinaria que permitan adelantar la actuación de oficio.

Así las cosas, la queja anónima, por sí misma, no se puede considerar como prueba de lo que en ella se indique, pero puede servir como punto de partida para adelantar una investigación respecto de la comisión de una falta disciplinaria para que de oficio la autoridad disciplinaria defina si hay o no infracciones.

La Sala considera pertinente referirse a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en relación con la queja anónima como fundamento para iniciar un procedimiento disciplinario.

La Corte Constitucional estima que es preciso valorar el contenido de la queja para establecer si hay lugar al despliegue de la facultad sancionatoria del Estado, así:

[...] Se trata de impedir que cualquier queja o denuncia anónima obligue a las autoridades respectivas a iniciar un trámite que puede resultar completamente innecesario, inútil y engoroso. [...]. La norma contenida en el artículo 81 demandado recoge en una única disposición los requisitos universales que debe contener una denuncia o queja para ser admitida por la autoridad correspondiente. Esta norma autoriza a la administración a racionalizar su actuación y a desestimar las denuncias o quejas anónimas que no ofrezcan razones de credibilidad. En otras palabras, evita que denuncias anónimas que en principio no ofrecen credibilidad, den lugar a actuaciones administrativas que suponen un desgaste de tiempo y recursos y que terminan por congestionar a las autoridades públicas y por comprometer los principios de eficiencia y eficacia de la función pública. [...]. Solo cuando el anónimo va acompañado de medios probatorios, es decir, elementos de juicio que sumariamente den cuenta de la irregularidad administrativa y que permitan inferir seriedad del documento, se le debe dar credibilidad y por ende activar la función estatal de control.<sup>48</sup> (Subrayado de la Sala).

El Consejo de Estado también se ha pronunciado sobre la queja anónima y bajo qué circunstancias se debe promover el inicio de un procedimiento disciplinario, así:

[...] la queja anónima, por sí misma, no se puede erigir como prueba de lo que en ella se consigne. Ahora bien, esto no significa negar la posibilidad de que sirva como referente respecto de la comisión de una falta disciplinaria pues, en todo caso, la disposición permite que en uso de la facultad oficiosa de que goza la autoridad disciplinaria, esta sea ejercida para definir si una determinada conducta activa u omisiva es constitutiva de una falta de dicha naturaleza. [...]

De esta manera, la autoridad disciplinaria debe asumir las averiguaciones necesarias para establecer si un servidor público pudo incurrir en falta disciplinaria y eso lo puede hacer de oficio o por información proveniente de cualquier medio que amerite credibilidad. Así, no importa si ese medio fue un anónimo; si este es claro y concreto, la autoridad debe atender oficiosamente las diligencias necesarias para determinar si hubo una falta e individualizar a su presunto responsable. Al ser la potestad disciplinaria de carácter público, es a la sociedad a la que interesa su promoción y, por tanto, el Estado tiene el deber de investigar los hechos que presumiblemente pueden constituir faltas.<sup>49</sup> (Subrayado de la Sala).

Así las cosas, la autoridad disciplinaria puede no estar obligada a tramitar una queja anónima, cuando esta no cumpla con las condiciones exigidas por la ley. Pero si de la queja se puede obtener una información mínima sobre la falta o su responsable, la administración deberá adelantar de oficio las averiguaciones necesarias para determinar si hay mérito para sancionar al funcionario acusado.

Ahora bien, la inadmisión de la queja o el inicio de una indagación preliminar o el de una investigación disciplinaria, es una actividad que deberá asumir la autoridad que sea competente.

#### 4.7. Etapa de indagación preliminar en el proceso disciplinario

La Ley 734 de 2002 en el artículo 150 indica que la indagación preliminar procede cuando existe duda sobre la procedencia de una investigación disciplinaria, con la finalidad de verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad. También, cuando existe duda sobre la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>50</sup> ratificó el alcance de dicha norma, en el siguiente sentido:

La indagación disciplinaria es de carácter eventual y previa a la etapa de investigación, pues sólo tiene lugar cuando no se cuenta con suficientes elementos de juicio y, por lo tanto, existe duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria; por consiguiente dicha indagación tiende a verificar, o por lo menos establecer con cierta aproximación, la ocurrencia de la conducta, si ella es constitutiva o no de falta disciplinaria y la individualización o la identidad de su autor.

No se trata de un requisito de procedibilidad, en el sentido de que sólo habrá investigación disciplinaria si ha habido previamente indagación preliminar<sup>51</sup>

La Sala<sup>52</sup> por su parte, con base en lo sostenido por la Corte, ha indicado:

[...] Como lo expresan la norma y la jurisprudencia, esa etapa no se surte cuando los hechos conocidos permiten un grado de certeza acerca de la posible comisión de una falta disciplinaria y su presunto autor y, por ende, lo pertinente es iniciar la investigación disciplinaria sin previa indagación. Sin perjuicio de que sea eventual, la indagación preliminar es una etapa del proceso disciplinario. En consecuencia, está comprendida en el artículo 66 de la Ley 734 (...) y cabe ser adelantada por las oficinas internas de control disciplinario o por la Procuraduría General de la Nación. [...]

La indagación preliminar es entonces una etapa que tiene por propósito esclarecer algunas circunstancias y verificar si es preciso que el Estado dé inicio a un proceso disciplinario. De acuerdo con lo expuesto, esta etapa puede ser adelantada bien por la Procuraduría General de la Nación o por las Oficinas de Control Disciplinario Interno.

En relación con las actividades que se llevan a cabo en esta etapa, el artículo 150 ibídem señala que el funcionario competente podrá hacer uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en exposición libre al disciplinado. Lo anterior, para obtener los elementos de juicio que permitan efectuar o descartar una formulación de cargos.

En cuanto al alcance de la indagación preliminar, la norma en comento advierte que no podrá extenderse a hechos distintos de los que fueron objeto de denuncia o queja, o conexos a éstos. Ahora bien, si la información o la queja son manifiestamente temerarias, o se refieren a hechos irrelevantes o de imposible ocurrencia, o se presenten en forma abstracta o difusa, el funcionario de plano se inhibirá de iniciar actuación alguna.

La Corte Constitucional<sup>53</sup> se ha referido también al carácter reservado de la investigación disciplinaria como una garantía del debido proceso disciplinario, de la siguiente manera:

La reserva de la investigación disciplinaria que se fija "hasta cuando se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo". Significa lo anterior que la etapa probatoria propia de la investigación disciplinaria, se encuentra sometida a reserva con fines constitucionalmente admisible (sic), como son garantizar la presunción de inocencia al investigado y resguardar la imparcialidad del funcionario encargado de ejercer el control disciplinario. Después que se formule pliego de cargos o se profiera acto de archivo definitivo, la investigación se considera pública para proteger la pretensión subjetiva de "ejercer el control del poder político" que le asiste a todos o a cualquier ciudadano [...]

Precisamente, la reserva de la investigación disciplinaria fue establecida por el legislador como una excepción al principio de publicidad de las actuaciones administrativas, con la finalidad única de amparar los derechos al buen nombre, a la intimidad e incluso al debido proceso del investigado. Por consiguiente, dicha reserva se viola cuando, estando en trámite la investigación disciplinaria, se ponen en conocimiento de personas que no tienen reconocida la calidad de sujetos procesales, un hecho puntual, una diligencia o una prueba recaudada en la fase de instrucción procesal. De allí que se le exija a los sujetos intervenientes total hermetismo frente a las actuaciones que se adelantan en esa fase, porque las pruebas que se acopian y las averiguaciones que se realizan, al ser filtradas o de conocimiento público, podrían llegar a fracasar.

De acuerdo con lo expuesto, puede señalarse entonces que la indagación preliminar se justifica en la necesidad de racionalizar los recursos administrativos y evitar el despliegue injustificado de actuaciones por parte del Estado y tiene por propósito esclarecer los hechos, la existencia de la conducta, así como la individualización de los autores cuando no están identificados. De igual forma, se resalta que es una actuación que bien puede adelantar la Procuraduría o las Oficinas de Control Disciplinario Interno y que es de carácter reservado.

#### 4.8. Conclusiones

De lo expuesto en precedencia, la Sala estima pertinente destacar que el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte del Estado es indispensable para garantizar el adecuado ejercicio de la función administrativa, la protección del interés público y para prevenir conductas de los servidores públicos que atenten contra la Constitución y la ley.

Dicha potestad la ejerce la administración, bien a través de las oficinas de control disciplinario interno de las entidades públicas o por conducto de la Procuraduría General. La regla general, de acuerdo con la Ley 734 de 2002, es que las oficinas de control disciplinario interno asumen, de manera integral, las investigaciones de las faltas disciplinarias de los servidores públicos, salvo cuando el investigado es superior del funcionario investigador, tiene un cargo de mayor jerarquía o en la respectiva entidad no se puede garantizar la segunda instancia, en cuyo caso, la competencia será de la Procuraduría General de la Nación. Lo anterior, sin perjuicio del poder preferente de esta última autoridad.

En ese sentido, hay que señalar, que acorde con lo indicado por la Ley 734 de 2002 y por los artículos 72 y 74 del Acuerdo 007 de 2006, normativa que regula la función disciplinaria de la Universidad del Cauca, el Grupo de Control Disciplinario Interno es competente para adelantar las indagaciones preliminares e investigaciones originadas en quejas o por información de terceros respecto de los servidores de dicha institución, con algunas salvedades, dentro de las cuales están las posibles faltas disciplinarias del rector de la Universidad, cuyo conocimiento es del resorte de la Procuraduría General de la Nación.

Asimismo, debe destacarse que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 734 de 2002, uno de los factores para determinar la competencia disciplinaria es la calidad del sujeto disciplinable. De esta manera, si está identificado el presunto autor dentro de la queja, será procedente dar aplicación de dicho criterio.

Para el caso en estudio, la Sala considera relevante tener en cuenta que si de la queja no se advierten elementos de juicio que permitan individualizar al sujeto disciplinable, lo procedente será aplicar la regla general, según la cual, les corresponde a las oficinas de control disciplinario interno conocer y tramitar las quejas que sean formuladas contra todos sus servidores.

Por el contrario, de establecerse que existe algún elemento que permita inferir que la queja tiene por propósito que se adelanten determinadas actuaciones tendientes a verificar la comisión de una infracción por parte del rector de la Universidad del Cauca, la competencia para conocer de tales actuaciones estará a cargo de la Procuraduría General de la Nación.

En el evento de determinarse que la autoridad competente es la Procuraduría General de la Nación, dicho trámite deberá ser adelantado por la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca), según los artículos 25, numeral 1, literal b) y 75, numeral 4, ambos del Decreto Ley 262 de 2000.

Es importante señalar que la definición de la competencia, bien a cargo de la Oficina de Control Disciplinario Interno, o a cargo de la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca), implica que la autoridad correspondiente pondere el contenido y alcance de la queja, sus fundamentos fácticos y jurídicos, y determine, de acuerdo con la ley, el trámite que debe adelantarse, esto es, si debe inhibirse, o si considera necesario adelantar una indagación preliminar o dar inicio a una investigación disciplinaria.

En ese orden, se estima que los medios probatorios que se hubieren aportado o no en la respectiva queja, en efecto son relevantes para que la autoridad competente pueda establecer la procedencia de la actuación, mas no para determinar la competencia.

En relación con la indagación preliminar, el artículo 150 ibídem señala que si existen dudas acerca de la procedencia de una investigación disciplinaria, deberá darse inicio a esta etapa, con la finalidad de verificar la ocurrencia de la conducta y de los posibles autores, si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad. Dicha etapa, como se ha reiterado, puede ser adelantada por las Oficinas de Control Disciplinario Interno o por la Procuraduría General de la Nación.

Así las cosas, la Sala considera preciso referirse a la queja formulada ante la Universidad del Cauca, teniendo en cuenta que, en armonía con lo dispuesto en el acápite de «Aclaración Previa», la mención que se haga en el presente caso sobre algunos hechos, será la necesaria para establecer la competencia. En todo caso, será la entidad competente la que deba verificar y comprobar los supuestos fácticos y jurídicos que son objeto de la misma.

#### 4.9. Caso Concreto

Como se ha indicado en los antecedentes, en comunicación radicada con el núm. 018151 del 7 de diciembre de 2017 se interpuso una queja anónima ante la Universidad del Cauca, en los siguientes términos:

Asunto: Queja anónima por negligencia del Rector [...] al negarse hacer pública mi denuncia sobre las faltas de la administración del exrector [...] y su equipo Rectoral.

Señor Rector:

En mi calidad de funcionario de carrera cercano a las diferentes direcciones de la Universidad, y para evitarme dificultades en mi seguridad personal he asumido la denuncia anónima.

Recuerde que hace aproximadamente tres (3) meses usted recibió los siguientes puntos, para que los investigara, y nos informara en el menor tiempo posible, sin que a la fecha tengamos alguna respuesta sí;

Uso indebido de la potestad de la figura rectoral para modificar por más de una ocasión la matrícula de regionalización en el primer semestre de este año.

La sobre facturación del contrato de [...], y cambio de la interventoría inicial por el Jefe de Planeación quien se negó a firmar el recibo a satisfacción.

Pago del 100% de [...] sin haberse recibido la obra y con certificación de recibo a satisfacción.

Revisar la calidad de las supervisiones de [...].

Su silencio es preocupante. Señor Rector. ¿Será que usted también es parte de los corruptos? <sup>54</sup> (Subrayado de la Sala).

De este documento, la Sala estima pertinente resaltar lo siguiente:

i). El denunciante no se identificó.

ii). En el asunto se indicó que es una queja en contra del actual rector de la Universidad del Cauca y se aludió de manera expresa a su nombre.

iii). Se señaló que la queja obedece a una negligencia por no hacer públicas las denuncias que le habrían sido allegadas en relación con la administración anterior y por no haber informado sobre las investigaciones adelantadas acerca de tales irregularidades. Por tal motivo, la Sala encuentra que se expusieron las razones que habrían motivado la queja, independientemente de que la autoridad determine su mérito.

iv). Se infiere que el propósito de la petición es que se verifique el proceder del rector de la Universidad frente a la información que le fue entregada previamente a la interposición de la queja.

v). Los hechos expuestos en la denuncia podrían involucrar o a otros funcionarios. En todo caso, será necesario valorar la conducta del rector porque es frente a él que se interpone la denuncia.

vi). Según con lo indicado por la Procuraduría General y corroborado en el expediente remitido para la evaluación del conflicto, no existe recaudo probatorio que se hubiera aportado a la queja.

De acuerdo con los aspectos antes anotados, podría señalarse que en la queja se hizo referencia, de manera expresa, al nombre y cargo de la persona en la Universidad pública respecto de la cual se solicita un control disciplinario, así como los hechos que habrían motivado las inconformidades.

También podría indicarse que la petición tiene la naturaleza de queja, en la medida en que hace referencia a algunos hechos con el fin de que se constaten respecto de una persona determinada, y establecer si es procedente o no dar inicio a una actuación disciplinaria.

Teniendo en cuenta que lo pretendido es justamente que se verifique el actuar del rector, bien para descartar o para considerar el inicio de una indagación preliminar, la autoridad competente para el efecto es la Procuraduría General de la Nación.

Ahora bien, dentro de la estructura de la Procuraduría General de la Nación, la competencia para conocer del asunto que se estudia, sería de la Procuraduría Regional del Cauca, dado que no se ha dado apertura de una investigación administrativa. Lo anterior, como se ha señalado, en razón de lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, literal b) y 75, numeral 4, ambos del Decreto 262 de 2000, en armonía con lo indicado en los artículos 74 y 76 de la Ley 734 de 2002, y el artículo 72 del Acuerdo 007 de 2006.

La Procuraduría Regional del Cauca, de acuerdo con la evaluación correspondiente, podría inadmitir la queja por ser anónima, o dar inicio a una indagación preliminar, si llega a la conclusión de que se cumplen los requisitos que exige la normativa aplicable.

En relación con los medios probatorios, se advierte, que si bien de la información que obra en el trámite remitido, no se observan documentos adjuntos que sustenten los hechos referidos en la queja, se considera que el análisis sobre los mismos es necesaria para establecer el trámite que se debe adelantar dentro del proceso, pero no para determinar quién debe asumir la competencia.

De otra parte, la Sala estima importante señalar que bien para inadmitir una queja, descartar o dar inicio a una indagación preliminar respecto de los hechos denunciados respecto del rector de la Universidad, es preciso que el funcionario investigador cuente con independencia y objetividad. Ahora bien, estos elementos no podrían garantizarse si el investigado ostenta una jerarquía mayor a la del funcionario investigador.

Cobra relevancia, sobre este aspecto, lo dispuesto por el artículo 150 de la Ley 734 de 2002, en relación con el alcance de la indagación preliminar, norma que indica que en esta etapa las averiguaciones que se adelantan deben referirse a los hechos objeto de denuncia o conexos. Para el caso en estudio, los hechos de la queja hacen alusión a las conductas del rector de no haber hecho pública una denuncia, no haber dado inicio a investigaciones sobre las presuntas irregularidades informadas y, no haber suministrado información sobre tales investigaciones.

En el caso, por ejemplo, de encontrarse mérito para iniciar una indagación preliminar, si es lo que determina la autoridad competente, el titular de la acción disciplinaria, podría, en los términos indicados por el artículo 150 ibídem, hacer uso de los medios de prueba legalmente reconocidos, incluso oír en exposición libre al sujeto disciplinado.

Lo anterior, precisamente para obtener los elementos de juicio que permitan efectuar o descartar una formulación de cargos. Ahora bien, no resultaría adecuado que las actividades referidas, propias de la etapa de una indagación preliminar, fueran adelantadas por el Grupo de Control Disciplinario Interno de la Universidad del Cauca.

Por las razones expuestas, la Sala considera que la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) es la autoridad competente para conocer del trámite de queja anónima radicada con el núm. 018151 del 7 de diciembre de 2017.

Por último, la Sala observa que la queja sobre la cual recae el conflicto de competencias que se resuelve en esta decisión data del año 2017. Tal circunstancia obliga a la Sala a subrayar, en particular al Grupo de Control Disciplinario Interno de la Universidad del Cauca, la necesidad de aplicar los principios de eficacia y celeridad consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y definidos en el artículo 3, numerales 11 y 13 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) en todas sus actuaciones. Asimismo, frente a la Procuraduría General

(Regional Cauca) otorgar prelación a la actuación administrativa en curso dado el término transcurrido.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) para conocer de la queja anónima radicada con el núm. 018151 del 7 de diciembre de 2017.

SEGUNDO: COMUNICAR el contenido de este proveído a la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca) y a la Dirección del Grupo de Control Interno Disciplinario de la Universidad del Cauca.

TERCERO: REMITIR el expediente del conflicto a la Procuraduría General de la Nación (Regional Cauca).

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ

Secretaria de la Sala

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Folio 9 del cuaderno 2 (Expediente núm. PD - 043 de 2019 del Grupo de Control Interno Disciplinario Universidad del Cauca).

2. Folio 8 del cuaderno 2 (Expediente núm. PD - 043 de 2019 del Grupo de Control Interno Disciplinario Universidad del Cauca).

3. Folio 7 del cuaderno 2 (Expediente núm. PD - 043 de 2019 del Grupo de Control Interno Disciplinario Universidad del Cauca).

4. Folios 5 y 6 del cuaderno 2 (Expediente núm. PD - 043 de 2019 del Grupo de Control Interno Disciplinario Universidad del Cauca).

5. Ley 734 de 2002. Artículo 81. «Competencia por razón de la conexidad. Cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso. Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía».

6. Folio 4 del cuaderno 2 (Expediente núm. PD - 043 de 2019 Grupo de Control Interno Disciplinario Universidad del Cauca).

7. Folios 2 y 3 del cuaderno 2 (Expediente núm. PD - 043 de 2019 Grupo de Control Interno Disciplinario Universidad del Cauca).

8. Folio 1 del cuaderno 2 (Expediente núm. PD - 043 de 2019 del Grupo de Control Interno Disciplinario Universidad del Cauca).

9. Folios 10 y 11 del cuaderno 2 (Expediente núm. PD - 043 de 2019 del Grupo de Control Interno Disciplinario Universidad del Cauca).

10. Folio 1 del cuaderno 1.

11. Folio 3 del cuaderno 1.

12. Folio 5 del cuaderno 1.

13. Folio 6 del cuaderno 1.

14. Folios 7 a 9 del cuaderno 1.

15. Consejo de Estado, Sala de Consulta del Servicio Civil. Decisión del 23 de enero de 2019 (Radicado núm. 1100103060002018-00244).

16. Procuraduría General de la Nación, Auto del 12 de mayo de 2004 (Radicado núm. 020-154746).

17. La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

18. Ley 734 de 2002. Artículo 76. «Control Disciplinario Interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias».

19. Ley 734 de 2002. Artículo 81. «Competencia por razón de la conexidad. Cuando un servidor público cometa varias faltas disciplinarias conexas, se investigarán y decidirán en un solo proceso. Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigarán y decidirán en el mismo proceso, por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía».

20. Decreto Ley 262 de 2000. Artículo 25. «Funciones disciplinarias. Las procuradurías delegadas cumplen las siguientes funciones disciplinarias: 1. Conocer en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra: [...] b) Los gerentes, directores y miembros de las juntas directivas, o sus equivalentes, de los organismos descentralizados del nivel nacional. [...]».

21. Decreto Ley 262 de 2000. Artículo 75. «Funciones. Las procuradurías regionales tienen, dentro de su circunscripción territorial, las siguientes funciones, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto: [...] 4. Adelantar actuaciones disciplinarias de competencia de los procuradores delegados, hasta antes de la apertura de la investigación. De la iniciación de estas investigaciones se dará aviso al procurador delegado competente, a más tardar el día siguiente hábil, para que, si lo estima conveniente, asuma directamente su conocimiento».

22. Decreto Ley 262 del 22 de febrero de 2000 «Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos».

23. Acuerdo 007 de 2006. Artículo 72. «Competencia disciplinaria. La competencia en la investigación de las faltas disciplinarias contra los empleados de la Universidad se radica en: 1. La Procuraduría General de la Nación: Conocerá de las faltas cometidas por el Rector, por el Director del Grupo de Control Disciplinario Interno de la Universidad, o, por ejercicio del poder preferente, de las faltas que se atribuyan a cualquier servidor universitario».

24. Acuerdo 007 de 2006 «Por el cual se adopta el Estatuto de Personal Administrativo de la Universidad del Cauca».

25. Acuerdo 007 de 2006. Artículo 74. «Funciones del Grupo de Control Disciplinario Interno. Son funciones del Grupo de Control Disciplinario Interno: 1. Conocer, tramitar y fallar, en única y en primera instancia, los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores públicos universitarios».

26. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Decisión del 23 de septiembre de 2015 (Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00162-00 (1200-10)).
27. Corte Constitucional, Sentencia C-028 del 26 de enero de 2006.
28. Corte Constitucional, Sentencia C-086 del 27 de febrero de 2019.
29. Corte Constitucional, Sentencia C-500 del 16 de julio de 2014.
30. Ibídem.
31. Ley 734 de 2002. Artículo 77.
32. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 20 de marzo de 2018 (Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00123-00(C)).
33. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 9 de abril de 2019 (Radicado 1001-03-06-000-2018-00241-00(C)). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 8 de junio de 2016 (Radicado 11001-03-06-000-2016-00011 00).
34. La Resolución núm. 213 del 6 de mayo de 2003 «Por la cual se define la competencia territorial de las Procuradurías Regionales, Provinciales y distritales y se establece el mapa territorial de competencias de la Procuraduría General de la Nación» ha sido modificada por las Resoluciones 247 de 2006, 181 de 2007, 266 de 2007, 237 de 2008, 349 de 2008, 43 de 2009, 155 de 2009, 216 de 2009, 372 de 2010, 97 de 2017 y adicionada por la Resolución 403 de 2018. La Resolución núm. 213 del 6 de mayo de 2003 derogó las Resoluciones 18 de 2000, 318 de 2000 y 332 de 2002 y dio alcance a la Resolución 466 de 2002.
35. Decreto Ley 262 de 2000. Artículo 7. «Parágrafo: [...] Las funciones y competencias que en este decreto se atribuyen a las procuradurías delegadas, territoriales y judiciales, se ejercerán si el Procurador General de la Nación resuelve asignarlas, distribuirlas o delegarlas en virtud de las facultades previstas en este artículo. No obstante, el Procurador General podrá ejercer dichas funciones, pudiendo asumirlas en cualquier momento o delegarlas en otros funcionarios, dependencias de la entidad o comisiones especiales disciplinarias cuando lo considere necesario para garantizar la transparencia, imparcialidad y demás principios rectores de la función administrativa y disciplinaria [...].».
36. Constitución Política. Artículo 69. «Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado [...].».
37. Constitución Política. Artículo 113. «Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines».
38. Información extraída del sitio web de la Universidad del Cauca <http://portal.unicauc.edu.co/>.
39. El Estatuto General de la Universidad del Cauca aprobado por el Acuerdo 0105 de 1993, atribuye en su artículo 23 la competencia funcional al Consejo Superior, de expedir el Estatuto de Personal Administrativo.
40. El Acuerdo 007 de 2006 de la Universidad del Cauca puede ser consultado en el sitio web de la Universidad del Cauca <http://portal.unicauc.edu.co/>, en el ícono Reglamentos.
41. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 5 de septiembre de 2018, Rad. (11001030600020180000900).
42. Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria. Radicación 161-5411 IUS 2012-6965. P.P. María Eugenia Carreña Gómez. 26107 /2012 citada en el Conflicto resuelto por la Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. No. 11001 03 06 000 2016 00064 00 del 6 de diciembre de 2016. Ver también Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 1 de agosto de 2017, Radicado núm. 11001-03-06- 000-2017-00086-00(C).
43. Corte Constitucional, Sentencia T-412 del 22 de mayo de 2006, expediente T-1266441.
44. Corte Constitucional, Sentencia T-412 del 22 de mayo de 2006, expediente T-1266441.
45. Ley 734 de 2002. Artículo 69. «La acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona, y no procederá por anónimos, salvo en los eventos en que cumpla con los requisitos mínimos consagrados en los artículos 38 de Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992».
46. Ley 190 de 1995. Artículo 38. «Lo dispuesto en el artículo 27 numeral 1o de la Ley 24 de 1992 se aplicará en materia penal y disciplinaria, a menos que existan medios probatorios suficientes sobre la comisión de un delito o infracción disciplinaria que permitan adelantar la actuación de oficio».
47. Ley 24 de 1992. Artículo 27 «Para la recepción y trámite de quejas esta Dirección se ceñirá a las siguientes reglas: 1. inadmitirá quejas que

sean anónimas o aquellas que carezcan de fundamento. Esta prohibición será obligatoria para todo el Ministerio Público. [...».

48. Corte Constitucional, Sentencia C-832 del 11 de octubre de 2006.

49. Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 4 de Julio de 2019 (Radicado 05001233100020130003801 (33522015)).

50. Corte Constitucional, Sentencia C - 036 del 28 de enero de 2003.

51. Corte Constitucional, Sentencia C-430 del 4 de septiembre de 1997. En las sentencias C-728 de 2000 y C-175 de 2001, se reiteró este concepto de la eventualidad.

52. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Decisión del 5 de septiembre de 2018 (Radicado 1100103060002018- 0000900).

53. Corte Constitucional, Sentencia T-499 del 26 de julio de 2013.

54. Se omiten los nombres de las personas a las que se alude en el escrito de queja, teniendo en cuenta que podrían ser objeto de una eventual investigación que estaría amparada por la reserva, según lo explicado.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-02-09 06:54:35*