



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016).-

**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del derecho  
**Radicado:** 15 001 31 33 003 **2006 00119 00**  
**Demandante:** Juan Carlos Tovar Buitrago  
**Demandado:** Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

**1.- DESCRIPCIÓN**

**1.1. TEMA DE DECISIÓN**

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

**1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

**PARTES**

**Demandante:** Juan Carlos Tovar Buitrago, identificado con C.C. 4.147.145 de Villa de Leyva.

**Demandado:** Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

**Declaraciones y condenas**

Solicita que se declare la nulidad de la Resolución No. 2708 del 15 de agosto de 2006, por medio de la cual se inhabilita por el término de 3 años al señor Juan Carlos Tovar Buitrago para desempeñar cargos públicos; Resolución No. 3460 del 20 de octubre de 2006, por medio de la cual se confirma en su integridad la Resolución No. 2708 del 15 de agosto de 2006 y la Resolución 3560 del 7 de noviembre de 2006, por medio de la cual se inhabilita al demandante para desempeñar cargos públicos por el término de 3 años contados a partir del 8 de noviembre de 2006.

Como consecuencia de lo anterior y como restablecimiento del derecho solicita que se ordené a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia a reintegrar al señor Juan Carlos Tovar Buitrago, al cargo de celador y al pago de la indemnización como consecuencia de haber sido suspendido de manera ilegal del empleo que venía desempeñando; así mismo, se cancelen los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el momento en que se hizo efectiva sus desvinculación.

Por otro lado, solicita que se disponga que para todos los efectos prestacionales que desde la fecha de la suspensión del cargo hasta el reintegro del mismo no ha existido solución de continuidad; que se ordene el pago de prestaciones sociales; que se disponga el pago por indemnización moratoria; que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del C.C.A. y al pago de costa y agencias en derecho.

De conformidad con la adición de la demanda, solicita que la condena impuesta sea indexada de conformidad con lo establecido en el artículo 178 del C.C.A.; así mismo,

se condene al pago de los perjuicios morales causados al trabajador en una suma de 200 salarios mínimos mensuales legales (f. 125).

## **2. FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

### **2.1. Fácticos**

Sostiene la parte actora que el señor Juan Carlos Tovar Buitrago, laboró en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia por más de 14 años, siendo adelantado por la entidad empleadora proceso disciplinario por “...tres supuesta faltas disciplinarias, procesos disciplinarios que finalizaron con la correspondiente sanción disciplinaria...” (f. 3), investigaciones que fueron demandadas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sostiene que el rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, por medio de la Resolución No. 2708 del 15 de agosto de 2006, decidió inhabilitar por el término de 3 años al señor Juan Carlos Tovar Buitrago para desempeñar cargos públicos, inhabilidad que se empezó a contar desde el 16 de julio de 2006.

Agrega que contra dicha decisión se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución No. 3460 del 20 de octubre de 2006, en el cual se dispuso confirmar en su integridad la decisión recurrida; así mismo con la expedición de la Resolución No. 3560 del 7 de noviembre de 2006, se hizo efectiva dicha inhabilidad, a partir del 8 de noviembre de 2006, siendo retirado del cargo de celador que venía desempeñando en dicha institución.

Indica que no es clara la fecha en la que se hizo efectiva la inhabilidad, toda vez que en la Resoluciones No. 2708 del 15 de agosto de 2006 y 3460 del 20 de octubre de 2006, se establece que ésta inicia el 16 de junio de 2006; por su parte la Resolución No. 3564 del 7 de noviembre de 2006, establece que esta inicia el 8 de noviembre de 2006, mientras que en certificado de antecedentes judiciales expedido por la procuraduría general de la nación se indica que ésta inicio el 7 de junio de 2006.

Afirma que las sanciones impuestas dentro de los procesos disciplinarios, vulneraron el derecho de defensa y el in dubio pro disciplinado, toda vez que las pruebas no fueron valoradas en su conjunto; agrega que la decisión de inhabilidad se afectó las condiciones dignas del demandante y de su núcleo familiar, pues era la persona encargada de llevar el sustento diario, por lo tanto “...al venir desempeñando en forma normal, competente y honesta sus funciones, tenía legal derecho a permanecer en el empleo y a recibir el pago en su totalidad de los conceptos laborales durante el tiempo que dure la suspensión ilegal de la cual es objeto...” (f. 5).

Finalmente señala que la desvinculación del demandante se dio como consecuencia de una persecución laboral, toda vez que los supervisores y demás funcionarios que iniciaron las investigaciones disciplinarias y en los cuales fue declarado responsable, fueron realizadas sin ningún sustento factico ni probatorio. Agrega en la adición de la demanda que los procesos disciplinarios adelantados en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago fueron adelantadas por ausencia en las labores desempeñadas, no obstante las mismas fuera calificadas como graves con dolo, sin valorar las pruebas allegadas en su oportunidad por el demandante (f. 125).

### **2.2 Jurídicos**

#### **Normas de rango Constitucional:**

Constitución Política. Artículos 1, 2, 6, 13, 25, 39, 53, 121 al 125, 209 y concordantes.

#### **Normas de rango legal:**

Artículos 6, 7, 8 y 9 de la Ley 74 de 1968.

Artículo 26 y 27 del decreto 2400 de 1968.

Artículo 107, 109, 110 y 111 del decreto 1950 de 1973.

Ley 734 de 2002.

Ley 82 de 1988.

Artículos 36, 62, 83, 84, 85, 132, 135, 136, 149, 168, 176, 177, 178, 179, 206, 267 y concordantes.

### **Concepto de violación.**

Después de hacer referencia a las diferentes normas de carácter constitucional y legal que considera vulneradas con la expedición de los actos administrativos demandados, señala que éstos adolecen de **desviación de poder**, toda vez que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, tuvo en cuenta para proferirlos unas sanciones que fueron expedidas de manera ilegal, pues las decisiones allí contenidas no cuentan con ningún sustento probatorio, razón por la cual se encuentran actualmente demandadas ante la jurisdicción administrativa; agrega que la decisión de la administración se dio dentro del curso de una persecución laboral adelantada en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago, contrariando los fines del buen servicio o por necesidad de modernización administrativa, extralimitando sus funciones.

Sostiene que las **resoluciones acusadas fueron expedidas de manera irregular**, pues no existe ningún elemento de convicción del cual se desprenda las razones por las cuales la demandada decidió imponer una sanción tan excesiva, siendo deber de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia demostrar que la desvinculación del señor Juan Carlos Tovar Buitrago se dio con el fin de mejorar el servicio del cargo.

Indica que los actos acusados son ilegales y se encuentran revestidos de **falsa motivación**, porque imponen una sanción excesiva, suspenden al demandante del cargo por el término de tres años dando aplicación a la Ley 734 de 2002, pero sin tener en cuenta que los actos en los que se fundamentan se encuentran demandados “pero además la universidad profiere un acto administrativo sancionatorio arrogándose competencias que no le corresponden y que son producto de una persecución laboral iniciada en contra del demandante...” (f. 14).

Finalmente señala que **existió falta de competencia** para expedir el acto administrativo acusado, toda vez que el rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia no cuenta con la facultad de sancionar con inhabilidad al señor Juan Carlos Tovar Buitrago, toda vez que dicha facultad recae únicamente en la Procuraduría General de la Nación.

### **2.3. OPOSICIÓN:**

#### **Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (f. 128-138).**

Se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda y agrega que el señor Juan Carlos Tovar Buitrago, inició las acciones judiciales correspondientes para cuestionar las decisiones disciplinarias que dieron lugar a la inhabilidad impuesta, no obstante el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Tunja, dentro del proceso No. 2007-0048 profirió fallo de primera instancia negando las pretensiones de la demanda al considerar que dentro de la actuación adelantada no había existido violación al debido proceso ni al derecho de defensa y en consecuencia los acciones disciplinarias y las sanciones impuestas se encontraban conforme a la Ley.

Sostiene que al demandante se le adelantaron diferentes procesos disciplinarios en los cuales se le brindó la oportunidad para controvertir las decisiones adoptadas, prueba de ello son los recursos interpuestos en contra de estas y agrega que si bien la fecha en que se hace efectiva la sanción de inhabilidad no es concordante, dicha situación obedece a que el sistema de la procuraduría al encontrar la existencia de 3 sanciones, registra automáticamente la inhabilidad desconociendo los procedimientos administrativos que son necesarios para hacer efectiva la misma.

Indica que al momento de presentación de la demanda el señor Juan Carlos Tovar Buitrago no se encontraba suspendido sino que se encontraba cumpliendo la sanción de inhabilidad por 3 años que la había sido impuesta, sin que dicha determinación haya obedecido al capricho de la administración, pues la sanción impuesta se dio en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, respetando siempre el derecho de defensa y debido proceso establecido en el artículo 90 de la Constitución Política.

Frente al concepto de violación expuesto por la parte actora sostiene que en el presente caso el demandante no establece de manera concreta en que consiste la desviación de poder o extralimitación de funciones, por el contrario los argumentos allí expuestos buscan controvertir la forma como se adelantaron los procesos disciplinarios, *"...situaciones totalmente diferentes que no son objeto de litigio en esta proceso pues como bien se afirma en la demanda están siendo objeto de controversia en otros procesos y por lo tanto están amparados por la presunción de legalidad..."* (f. 132).

Después de hacer referencia a lo expuesto por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de marzo de 2007; M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce; Radicación: 1810, concluye señalando que la decisión adoptada por la UPTC en ningún momento se encuentra motivada por elementos subjetivos o de persecución, pues el retiro ha sido producto de la reincidencia de las faltas disciplinarias cometidas por el actor y sancionadas conforme a la Ley, razón por la cual las mismas fueron expedidas atendiendo las facultades a ella otorgada y respetando los disposiciones constitucionales que regulan la materia.

Señala que la Resolución No. 3564 del 7 de noviembre de 2006, no constituye un acto administrativo que pueda ser cuestionado en esta jurisdicción, toda vez que en el mismo simplemente dio cumplimiento a lo dispuesto en las Resoluciones No. 2708 del 15 de agosto de 2006 y 3460 del 20 de octubre de 2006, siendo un simple acto de trámite, toda vez que el mismo no es el que afecta la situación jurídica y particular del demandante.

Propone como excepciones las siguientes:

**Inexistencia de causa:** Indica que en el presente caso no hay medios de prueba que permitan afirmar que hubo desviación de poder, expedición irregular, falsa motivación, falta de competencia o violación de normas superiores, pues de los hechos no se advierte que se configure ninguna de estas causales.

**Caducidad:** Indica que la Resolución No. 3564 del 7 de noviembre de 2006, no constituye un acto definitivo sino de trámite, razón por la cual la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debió haberse iniciado contra las Resoluciones No. 2708 del 15 de agosto de 2006 y 3460 del 20 de octubre de 2006, acción respecto de las cuales habría operado el fenómeno de la caducidad, toda vez que dichos actos administrativos no fueron cuestionados dentro de su oportunidad.

Respecto a la adición de la demanda, se opone a las pretensiones allí efectuadas y señala que los actos administrativos acusados respetaron el derecho de defensa y el debido proceso, así mismo, no existe causal alguna que permita declarar su nulidad,

toda vez que éstos fueron expedidos de conformidad con la constitución y la Ley (f. 171-174)

### **3. CRÓNICA DEL PROCESO**

La acción de la referencia fue interpuesta según acta individual de reparto el 29 de noviembre de 2006 (f. 78), siendo admitida mediante providencia del 1 de abril de 2009 (f. 91-97). Posteriormente el Juzgado de conocimiento mediante auto del 17 de febrero de 2010, dispuso remitir el proceso al Consejo de Estado al considerar que era de su competencia (f. 177); no obstante el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante decisión adoptada el 3 de agosto de 2011 revocó dicha determinación y devolvió el proceso al juzgado de origen para continuar con el trámite correspondiente (f. 202-203) y mediante auto del 28 de septiembre de 2011 se abrió el proceso a pruebas (f. 206-207). Dando cumplimiento al acuerdo No. PSAAA 13-9897 del 30 de abril de 2013, la presente causa fue remitida al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja el cual requirió a las partes para que tramitaran y allegaran las pruebas que había sido decretadas (f. 254 y 257); posteriormente el proceso fue devuelto al juzgado de origen quien mediante auto del 6 de mayo de 2015, se declaró impedido para continuar con el trámite correspondiente (f. 269), siendo remitido a este despacho, quien a través de providencia calendada el 25 de agosto de 2015, aceptó el impedimento realizado y corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión (f. 276-277).

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:**

##### **4.1. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (f. 278-280)**

La parte accionada presenta alegatos de conclusión dentro de la oportunidad establecida para el efecto, no obstante los argumentos allí expuestos no serán tenidos en cuenta toda vez que estos nada tienen que ver con los hechos y pretensiones de la demanda; así mismo, no guardan relación alguna con el objeto de estudio que debe ser analizado en esta oportunidad.

##### **4.2. Parte demandante:**

Solicita que las sanciones impuestas deben ser analizadas detenidamente, toda vez que de manera alguna la actuación desplegada por el señor Juan Carlos Tovar Buitrago ameritaba una sanción tan drástica como la inhabilidad de tres años de la que fue objeto, razón por la cual solicita que sean estudiados los procesos disciplinarios allegados, de los cuales se desprende la violación al principio de proporcionalidad.

### **5. TESIS Y PROBLEMA JURÍDICO**

**Tesis de la parte demandante:** Considera la parte demandante que los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. 2708 del 15 de agosto; 3460 del 20 de octubre y 3560 del 7 de noviembre de 2006, a través de las cuales se dispuso sancionar al señor Juan Carlos Tovar Buitrago, con inhabilidad por el término de tres años para ejercer cargos públicos, así como su retiro efectivo del cargo de celador desde el 8 de noviembre de 2006, adolecen de vicios de nulidad, toda vez que las mismas tienen sustento en una serie de investigaciones adelantadas dentro del marco de una persecución laboral, habida cuenta que las sanciones impuestas desconocieron el debido proceso y el derecho de defensa de la parte actora; así

mismo, dicho acto de retiro tuvo fines distintos al buen servicio; igualmente sostiene que la única entidad facultada para imponer este tipo de sanciones es la Procuraduría General de la Nación, razón por la cual la aquí demandada se arrogó una facultad que no le concernía.

**Tesis de la entidad demandada:** Señala que la inhabilidad de 3 años fue producto de tres sanciones impuestas durante los últimos años dentro de los procesos disciplinarios que se adelantaron en contra del actor en los cuales siempre se le salvaguardó el derecho al debido proceso y el derecho de defensa, prueba de ello son los recursos interpuestos por el señor Juan Carlos Tovar Buitrago, agrega que dicha institución acatando la Constitución y la Ley dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 734 de 2002.

**Problema jurídico,** Se concreta el debate en determinar si las Resoluciones No. 2708 del 15 de agosto; 3460 del 20 de octubre y 3560 del 7 de noviembre de 2006, a través de las cuales se inhabilitó al señor Juan Carlos Tovar Buitrago para ejercer cargos públicos por el periodo de tres años, se encuentran incursas en algún vicio de nulidad o si por el contrario las mismas fueron expedidas por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia de conformidad con el ordenamiento jurídico.

**Tesis del despacho:** El Despacho sostendrá que los actos administrativos a través de los cuales se declaró la inhabilidad del señor Juan Carlos Tovar Buitrago, para desempeñar cargos públicos por el término de tres años, se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico, toda vez que dicha sanción fue impuesta al haberse encontrado que el demandante había sido sancionado en tres oportunidades en los últimos cinco años; así mismo se logró establecer que durante los procesos disciplinarios el actor contó con las oportunidades procesales correspondientes para controvertir los medios de prueba que en su oportunidad fueron allegados, razón por la cual no existió en ninguna de las actuaciones administrativas adelantadas violación al derecho de defensa o al debido proceso, en consecuencia la presunción de legalidad con la cual se encuentra revestida el acto administrativo aquí demandado se encuentra incólume, por lo tanto se negarán las pretensiones de la demanda.

## **6. DECISIONES PARCIALES**

En el caso que nos ocupa, se surtió a cabalidad el trámite y procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011 sin que se observen causales de nulidad de lo actuado, razón por la cual debe ahora el Despacho desatar la controversia, no sin antes precisar el problema jurídico aquí planteado.

## **7. PREMISAS PARA LA SOLUCIÓN DEL CASO**

### **7.1. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LAS EXCEPCIONES**

#### **De la excepción de caducidad.**

Sostiene la parte accionada que la Resolución No. 3560 del 7 de noviembre de 2006, por medio de la cual se resuelve inhabilitar en el ejercicio del cargo al señor Juan Carlos Tovar Buitrago para desempeñar cargos públicos por el término de 3 años, no constituye un verdadero acto administrativo cuestionable ante esta jurisdicción, toda vez que con el mismo simplemente se le dio cumplimiento a lo dispuesto en las resoluciones No. 2708 del 15 de agosto y No. 3460 del 20 de octubre 2006, siendo un simple acto de trámite; por lo tanto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se debe dirigir únicamente respecto a las resoluciones que afectaron su situación jurídica, particular y concreta, no obstante respecto a las mismas ya ha

operado el fenómeno de caducidad, toda vez que la acción de la referencia fue interpuesta una vez vencido el término de 4 meses.

Al respecto el despacho advierte que dicha excepción no se encuentra llamada a prosperar toda vez que el fenómeno jurídico de la caducidad, consiste en una sanción al usuario de la administración de justicia que no ejerce dentro de un término legal su derecho de acción para reclamar determinados derechos, valga decir, que existen algunas excepciones frente a las cuales no opera término de caducidad alguno.

Frente al concepto de caducidad el Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>1</sup>, ha señalado:

*“La caducidad es una limitación temporal del derecho de acción y es entendida como el plazo perentorio fijado por la ley para el ejercicio de una acción judicial, hoy medio de control ante la jurisdicción contencioso administrativa, so pena de perder la oportunidad de que la administración judicial la conozca.”*

Ahora bien, cuando se pretende demandar en nulidad y restablecimiento del derecho de un acto administrativo el artículo 136 del código contencioso administrativo dispone:

**“ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES.** <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:>

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

2. **La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso.** Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.” (Negrilla fuera del texto)

De conformidad con lo establecido, es claro para el Despacho que el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses, el cual empieza a correr al día siguiente de la notificación, publicación, comunicación o ejecución del acto objeto de litigio.

En el presente caso, se observa que aun haciendo a un lado la Resolución No. 3560 del 7 de noviembre de 2006 (que según la parte accionada no es demandable), los demás actos administrativos cuestionados; esto es, la Resolución No. 2708 del 15 de agosto de 2006 y la Resolución No. 3460 del 20 de octubre de 2006, “por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición” (f. 23-31); es claro que el término de 4 meses de los que trata la norma antes transcrita vencía **el 21 de febrero de 2007**, no obstante y de conformidad con el acta individual de reparto, la acción de la referencia fue presentada el **29 de noviembre de 2006** (f. 78)

Así las cosas, es claro que contrario a lo expuesto por la demandada, se encuentra plenamente acreditado que no se presentó la caducidad de la acción, toda vez que la misma fue interpuesta incluso con varios meses de anterioridad a la

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Arciniegas Triana. Medio de Control: Reparación Directa. Radicación: 15238-33-33-002-2013-00282-01. Auto de fecha 03 de abril de 2014.

configuración de dicho fenómeno, razón por la cual debe estudiarse el fondo del asunto.

Ahora bien, frente al argumento que la resolución No. 3560 del 7 de noviembre de 2006, es un simple acto de trámite y que el mismo no es demandable en esta jurisdicción, al respecto el Despacho observa que dicho argumento no constituye un medio exceptivo que permita pronunciarse frente a las pretensiones de la demanda, no obstante y de ser necesario este argumento será analizado, solo en caso de llegarse a acceder a las pretensiones de la demanda.

Por otro lado y frente a la **excepción denominada inexistencia de causa**, no será estudiada en este acápite en razón a que de la manera como se planteó constituye un argumento de defensa más no una excepción en estricto sentido, por lo tanto, la misma habrá de dilucidarse al momento de analizar y decidir el fondo del asunto.

## **7.2. PREMISAS FÁCTICAS**

Considera el despacho de relieve del material probatorio aportado a las presentes diligencias los siguientes documentos, debidamente incorporados al plenario:

- Resolución No. 2708 del 15 agosto de 2006, por medio de la cual se da aplicación al numeral 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, declarando la inhabilidad del señor Juan Carlos Tovar Buitrago por el término de 3 años para desempeñar cargos públicos (f. 19-22).
- Resolución No. 3460 del 20 de octubre de 2006, por medio del cual se resuelve un recurso de reposición, confirmando en su integridad la Resolución No. 2708 del 15 de agosto de 2006 (f. 23-31).
- Resolución No. 3564 del 7 de noviembre de 2006, por medio de la cual se hace efectiva una inhabilidad para ejercer cargo público a un servidor de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (f. 33).
- Oficio del 2 de noviembre, con fecha de recibido del 8 de noviembre de 2006, por medio de la cual se le informa al señor Juan Carlos Tovar Buitrago inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de 3 años efectiva a partir del 8 de noviembre de 2006 (f. 32).
- Recurso de reposición interpuesto por el señor Juan Carlos Tovar Buitrago en contra de la Resolución No. 2708 del 15 de agosto de 2006 (f. 34-41).
- Certificado de antecedentes disciplinarios correspondientes al señor Juan Carlos Tovar Buitrago expedidos por la Procuraduría General de la Nación (f. 42-43).
- Copia de la convención colectiva 1976 de los trabajadores oficiales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (f. 44-45).
- Convención colectiva de trabajo suscrita entre la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y el sindicato de trabajadores oficiales de la misma de fecha 26 de marzo de 2004 (f. 46-48).
- Informe de valoración psicológica realizada el 14 de noviembre de 2006 al señor Juan Carlos Tovar Buitrago (f. 54-55).

- Comprobante de pago correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2006, correspondientes al señor Juan Carlos Tovar Buitrago (f. 60-62).
- Certificación expedida el 3 de noviembre de 2006, en la que hace constar que el señor Juan Carlos Tovar Buitrago, se encuentra vinculado a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia desde el 27 de julio de 1992, en el cargo de celador con contrato de trabajo a término indefinido (f. 65).
- Oficio OCDI del 29 de mayo de 2009, en el cual se relacionan los procesos disciplinarios adelantados en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago (f. 106-108).
- Oficio OCDI-1294 del 19 de junio de 2006, expedido por el jefe de la oficina de control disciplinario de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en el cual solicita la imposición de una sanción en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago (f. 109).
- Resolución No. 1487 por medio de la cual se concede unas vacaciones a un trabajador oficial (f. 143).
- Certificado de salarios y prestaciones sociales devengados por el señor Juan Carlos Tovar Buitrago para el periodo comprendido entre enero y octubre de 2006 (f. 144-146)
- Oficio No. 1660 ERG 403970 del 27 de octubre de 2006, expedida por la Coordinadora Grupo SIRI de la procuraduría general de la nación (f. 160-162).
- Copia de la historia laboral y certificado laboral (anexo 1).
- Copia del expediente disciplinario No. OCDI-401-05, adelantado en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago (anexo 2).
- Copia del expediente disciplinario No. OCDI-401-05, adelantado en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago (anexo 3).
- Copia del expediente disciplinario No. OCDI-316-04, adelantado en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago (anexo 4).
- Copia del expediente disciplinario No. OCDI-316-04, adelantado en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago (anexo 5).
- Copia del expediente disciplinario No. OCDI-336-04, adelantado en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago (anexo 6).
- Hoja de vida del señor Juan Carlos Tovar Buitrago (anexo 7).

### **7.3. PREMISAS JURÍDICAS**

#### **De la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de los procesos disciplinarios.**

Si bien es cierto la acción disciplinaria recae de manera preferente en la Procuraduría General de la Nación, dicha circunstancia no permite excluir de esta facultad a las entidades para ejercerlas directamente, no obstante en uno y otro caso las determinaciones adoptadas en su oportunidad se encuentran sometidas a control

judicial por parte de esta jurisdicción; sin embargo, dicho control cuenta con ciertas restricciones que impiden que las decisiones que se lleguen adoptar como consecuencia del análisis de legalidad de los actos administrativos demandados, se conviertan en una tercera instancia; al respecto el Consejo de estado en sentencia del 3 de septiembre de 2009<sup>2</sup> señaló:

*“De esta manera la posibilidad de demandar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa las providencias que culminan el proceso disciplinario, no implica trasladar, de cualquier manera, a la sede contenciosa administrativa el mismo debate agotado ante las autoridades disciplinarias. Dicho de otra manera, **el juicio que se abre con la acción de nulidad, no es una simple extensión del proceso disciplinario, sino que debe ser algo funcionalmente distinto, si es que el legislador consagró el debido proceso disciplinario como el lugar en que debe hacerse la crítica probatoria y el debate sobre la interrelación de la normatividad aplicable como soporte de la sanción, además del principio de la doble instancia, como una de las garantías más importantes para ser ejercidas en el interior del proceso.***

*Bajo esta perspectiva, el control de legalidad y constitucionalidad de los actos de la administración, que la Constitución ha confiado a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, implica una especial cualificación y depuración del debate, pues dicho control no puede convertirse en un nuevo examen de la prueba como si de una tercera instancia se tratara.*

*Decantado que el juzgamiento de los actos de la administración, no puede sustituir de cualquier manera el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, es menester añadir que ello tampoco implica la intangibilidad de los actos de juzgamiento disciplinario, pues ellos están sometidos a la jurisdicción.*

*(...)*

*Entonces, en línea de principio puede predicarse que el control que a la jurisdicción corresponde sobre los actos de la administración, cuando ésta se expresa en ejercicio de la potestad disciplinaria, debe mantenerse al margen de erigirse en un nuevo momento para valorar la prueba, salvo que en su decreto y práctica se hubiere violado flagrantemente el debido proceso, o que la apreciación que de esa pruebas hace el órgano disciplinario resulte ser totalmente contra evidente, es decir, reñida con el sentido común y alejada de toda razonabilidad. Por lo mismo, el control judicial del poder correccional (...) no puede ser el reclamo para que se haga una nueva lectura de la prueba que pretenda hacer más aguda y de mayor alcance, pues esa tarea corresponde a las instancias previstas en el C.D.U.” (Negrilla fuer del texto).*

En un pronunciamiento más reciente dicha corporación señaló:

*“Aunque la jurisprudencia no ha sido unánime al definir la naturaleza de la acción disciplinaria, esta Sala ha precisado<sup>3</sup> que la ejercida por la Procuraduría General de la Nación, es de naturaleza administrativa, y en consecuencia los actos proferidos dentro del proceso disciplinario están sujetos, sin limitación alguna, al control de legalidad y constitucionalidad que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa.*

*Dicho control no está limitado o restringido únicamente a las normas expresamente invocadas en el escrito de demanda, o a las argumentaciones expuestas en el acápite de fundamentos de derecho como lo argumenta el Ministerio Público, pues **corresponde a esta jurisdicción un análisis integral de los actos administrativos demandados a fin de establecer el respeto de los derechos y garantías propios del derecho disciplinario.***

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Expediente No 11001032500020050011300. No. Interno: 4980-2005. Actor Diego Luis Noguera Rodríguez contra la Nación – Procuraduría General de la Nación.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00115-00 (0390-2011)

**Sin embargo, y como se ha expresado en reiteradas ocasiones, el proceso contencioso-administrativo no puede ser considerado como una tercera instancia para reabrir el debate probatorio que se surtió en el proceso disciplinario. Es decir, ante esta instancia se debe plantear un debate sustancialmente distinto, que otorgue nuevos elementos jurídicos o probatorios y no los mismos argumentos o elucubraciones jurídicas expresados ante la autoridad disciplinaria**.<sup>4</sup> (Negrilla subraya fuera del texto)

Así las cosas, el debate se circunscribirá a analizar si durante el procedimiento efectuado que culminó con la sanción impuesta al demandante, se respetaron las garantías mínimas procesales como el debido proceso, derecho de defensa y la competencia el funcionario que expidió la sanción, o si por el contrario dicha determinación fue emitida con desviación de poder o falsa motivación, caso en el cual se analizaran las garantías básicas otorgadas al sancionado.

Ahora bien, como quiera que la actuación disciplinaria debe adelantarse con estricta sujeción a las normas constitucionales o legales que regulan la materia, también lo es que no cualquier falla o defecto procesal tiene la connotación de quebrantar la presunción de legalidad con la que se encuentra revestida el acto administrativo que determinó la sanción del demandado; al respecto el órgano de cierre de esta jurisdicción señaló:

*“En ese sentido, si de manera general los actos de la administración están dotados de la presunción de legalidad, esa presunción asume un carácter más valioso en el juicio disciplinario, en el cual el afectado participa de modo activo en la construcción de la decisión, mediante el ejercicio directo del control de la actividad de la administración, cuando ella se expresa en su fase represiva. Dicho en breve, es propio de la actividad disciplinaria, que el control de las garantías sea la preocupación central del proceso disciplinario. **Por ello, cuando el asunto se traslada y emerge el momento de control judicial en sede Contencioso Administrativa, no cualquier alegato puede plantearse, ni cualquier defecto menor puede erosionar el fallo disciplinario**”*<sup>5</sup>. (Negrilla y subraya fuera del texto)

Así las cosas, el Despacho analizará los cargos de nulidad expuestos por la parte actora a efectos de establecer si la entidad demandada vulneró los derechos del actor, al no habersele respetado las garantías mínimas dentro del proceso que culminó con su declaratoria de inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de tres años.

#### **7.4. De la desviación de poder.**

Sostiene la parte actora que la inhabilidad impuesta por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, se dio como producto de una persecución laboral, pues dicha institución en uso de su poder profiere unos actos administrativos ilegales y contrarios a la Ley, contrariando los fines al buen servicio o por necesidad de modernización de la administración.

Al respecto el Despacho advierte que la expedición de los actos administrativos aquí demandados, es consecuencia de la existencia de tres procesos disciplinarios adelantados en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago; al respecto la parte motiva de la resolución No. 2708 del 15 de agosto de 2006, por medio de la cual se da aplicación al numeral 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, señaló:

*“2. Mediante Resolución No. 009 de fecha 1 de 2005, se le sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de dos (2) meses e inhabilidad especial por el*

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A C.P. Alfonso Vargas Rincón; sentencia del 13 de febrero de 2014; Radicación 2701-11.

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección "B"; sentencia del 15 de diciembre de 2011. Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA Radicación número: 1375-09.

*mismo tiempo, por falta calificada como grave a título de dolo, decisión que cobró ejecutoria el día 26 octubre de 2005.*

*3. Mediante Resolución No. 010 de fecha 30 de septiembre de 2005, se le sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el término de dos (2) meses e inhabilidad especial por el mismo tiempo, por falta calificada como grave a título de dolo, decisión ejecutoriada el día 21 de octubre de 2005.*

*4. Mediante Resolución No. 011 de fecha 13 de diciembre de 2005, se le sancionó con suspensión en el ejercicio del cargo por el lapso de un mes de inhabilidad especial por el mismo término, por falta calificada como grave a título de dolo, decisión que quedo ejecutoriada el día 16 de junio de 2006.” (f. 19-20 anexo 5).*

Ahora bien, dentro del plenario fue allegado las correspondientes investigaciones disciplinarias que culminaron con las sanciones impuestas al aquí demandante; al respecto la oficina del control disciplinario interno de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, dentro de fallo sancionatorio adelantado en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago que culminó con la expedición de la Resolución No. 009 se expuso dentro de los cargos formulados en contra del demandante lo siguiente:

*“PRIMERO: Juan Carlos Tovar Buitrago en su condición de trabajador oficial de la UPTC, no se presentó el día jueves 23 de septiembre de 2004, cumplir con el turno de vigilancia asignado en la 14-salida al barrio “los Rosales”-, en el horario de 2:00 pm a 10:00 pm, sin que justificara en debida forma dicha ausencia, limitándose a esgrimir razones personales hasta el momento no demostradas, como fue la presunta enfermedad de su señor padre y sin tramitar el permiso correspondiente.*

*SEGUNDO: Juan Carlos Tovar Buitrago en su condición de trabajador oficial de la UPTC, se ausentó del lugar de trabajo el día viernes 24 de septiembre de 2004 a partir de las 3:00 pm aproximadamente, incumpliendo el turno de vigilancia asignado en la zona 14- salida bario “los Rosales”-, en el horario de 2:00 pm a 10:00 pm, sin que justificara en debida forma dicha ausencia, limitándose a manifestar que estaba enfermo y que por esa razón abandonaba los predios de la UPTC, sin que tramitara el respectivo permiso”. (f. 67-80 anexo 5).*

A dicha determinación se llegó después de haber valorado las pruebas que fueron decretadas en su oportunidad, la cual consistió en la prueba testimonial de varios de los entonces compañeros del señor Juan Carlos Tovar Buitrago, quienes manifestaban el comportamiento irregular en el cumplimiento de los turnos que le eran asignados; no obstante y una vez se profirió el respectivo pliego de cargos el aquí demandante, dentro de la oportunidad establecida para el efecto realizó los correspondientes descargos (f. 80-85 anexo 5), así mismo solicitó la práctica de unas pruebas las cuales fueron decretadas (f. 88-90 anexo 5) garantizándose así el derecho de defensa del implicado.

Ahora bien dentro de las valoraciones efectuadas dentro del proceso disciplinario adelantado en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago, se estableció:

*“En primer lugar el celador Villamil no percibió signos externos que permitieron evidenciar el malestar sufrido por el señor Tovas Buitrago, y en segundo lugar, el investigado no esperó a que llegara el supervisor de vigilancia Víctor Gómez a pesar de que se le previno para que permaneciera en el lugar de trabajo por 10 minutos, circunstancias que nos permiten concluir, **que en realidad el investigado quería eludir la inspección de Víctor Gómez quien iba a constatar lo narrado por el radio; no existe por tanto prueba alguna que nos permita tener como cierto lo dicho por investigado y en cambio, con base en los elementos probatorios obrantes, si se puede concluir que al igual que en la falta al trabajo del día 23 de septiembre de 2004, el señor Tovar Buitrago se limitó a manifestar unos supuestos hechos a la espera de que el Despacho***

***sin más, le otorgue credibilidad y salir avante en su intención por eludir el reproche disciplinario...***” (f. 129 anexo 5). (Negrilla fuera del texto)

No obstante y como quiera que el disciplinado no se encontraba de acuerdo con la sanción impuesta, por intermedio de apoderado judicial y dentro de la oportunidad presentó recurso de apelación (f.146-148), el cual fue resuelto a través de la resolución No. 3956 del 13 de octubre de 2005, en la cual se dispuso “*confirmar en todas sus partes la Resolución No. 009, proferida el 01 de septiembre de 2005*” (f. 158 anexo 5)

Por otro lado la oficina del control disciplinario interno de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, dentro de fallo sancionatorio adelantado en contra del demandante a través de la Resolución No. 010 expuso dentro de los cargos formulados en contra del indiciado las siguientes imputaciones:

*“PRIMERO: Juan Carlos Tovar Buitrago en su calidad de trabajador oficial celador- de este ente universitario, se ausentó sin justificación alguna de su lugar de trabajo (zona 14) el día 19 de noviembre de 2004 entre las 4:00 p.m. y las 6:30 p.m. incumpliendo de esta manera con el turno de vigilancia asignado el cual era de 2:00 p.m. a 10: 00 pm.*

*SEGUNDO: Juan Carlos Tovar Buitrago, en su condición de trabajador oficial- celador- de la UPTC, se presentó a su lugar de trabajo el día 19 de noviembre de 2004 aproximadamente a las 6:30 de la tarde, en condiciones no idóneas para el desempeño del servicio de celaduría, toda vez que al parecer había consumido bebidas alcohólicas durante el tiempo de ausencia de su jornada laboral, es decir entre las 4:00 y las 6:30 de la tarde del ya citado día, hecho que origino su retiro del lugar de trabajo por parte del supervisor de turno hacia las 7:30 de la noche, teniendo que disponerse de otro trabajador para que cumpliera con el turno asignado al investigado el cual iba hasta las 10:00 de la noche...”* (f. 55).

Una vez se realizó el pliego de cargos en contra del aquí demandante, éste a través de apoderado procedió a rendir descargos de las imputaciones realizadas (f. 67-70 anexo 6); después de realizar la valoración de las pruebas correspondientes, la oficina de control disciplinario interno de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, profirió fallo sancionatorio a través de la Resolución No. 010 del 30 de septiembre de 2005, en la cual estableció en su consideraciones:

**“Es de señalar que algunos de los criterios para el reconocimiento de la embriaguez de segundo y tercer grado, es precisamente el aliento alcohólico y las manifestaciones de ánimo externo tales como la locuacidad, el ánimo pendenciero, la atención disminuida y la incoordinación motora entre otros, signos que para ser percibidos no requieren desconocimientos calificados, sino solo de la lógica general y el sentido común, de los cuales se sirvió el supervisor de vigilancia, para solicitar al investigado, que se retirase del lugar de trabajo, habida cuenta la imposibilidad que apreciaba en el señor Tovar Buitrago para prestar el servicio de vigilancia.”** (f. 107 anexo 6)

Dicha decisión fue notificada de manera personal al disciplinado el 18 de octubre de 2005, no obstante y a pesar que en la misma se le indicó que contra ésta procedía el recurso de apelación, no realizó pronunciamiento alguno, razón por la cual la misma quedo debidamente ejecutoriada el 21 de octubre de 2005 (f. 125 anexo 6).

Finalmente respecto a la sanción impuesta a través de la resolución No. 011 del 13 de diciembre de 2005, el despacho advierte que dentro de la formulación de pliego de cargos imputada al señor Juan Carlos Tovar Buitrago, se estableció:

“mediante oficio CSG-201 de 2005, el coordinador del grupo servicios generales de la UPTC- Ricardo Camargo Huertas, le comunicó al despacho el inconveniente presentado con el celador rotante, Juan Carlos Tovar, el día sábado 23 de abril del presente año, quien para esa fecha debía cumplir el turno de vigilancia de las 10:00 pm y las 6:00 am, en las residencias estudiantiles femeninas.

Dentro de los documentos anexos a la queja, aparece un escrito firmado por las estudiantes...; en donde afirman que el día sábado 23 de abril de 2005, a eso de las 11:30, pudieron constatar que el señor Juan Carlos Tovar no se encontraba en el puesto de trabajo, obligando a que la estudiante... se quedara por fuera, como quiera que la puerta de acceso a las residencias estudiantiles femeninas, se encontraba con seguro. De otra parte, señalan las mismas estudiantes que el señor Tovar ha sido morbosos, irrespetuosos, groseros y negligentes para atender el teléfono y para abrir la puerta e incluso, que se ha presentado al lugar de trabajo en estado de embriaguez...” (f. 100-101 anexo 2)

Una vez le fue notificada la apertura de la indagación, el investigado en su oportunidad procesal rindió los correspondientes descargos, los cuales fueron tenidos en cuenta por el jefe de la oficina de control disciplinario de control interno de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Ahora bien, la parte actora mediante escrito radicado el 23 de enero de 2006, interpuso recurso de apelación en contra de la decisión adoptada en la resolución No. 011 del 13 de diciembre de 2005; no obstante la aquí demandada a través de la resolución No. 1674 del 7 de junio de 2006, decidió confirmar en su integridad el acto recurrido (f. 168-173 anexo 2).

De acuerdo con lo hasta aquí referido, el Despacho logra establecer la existencia de dos elementos esenciales:

El **primero** de ellos permite establecer que dentro de las actuaciones adelantadas por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia en contra del señor Juan Carlos Tovar Buitrago, se le respetó el derecho de defensa y el debido proceso dentro de la cada una de las actuaciones procesales llevadas a cabo, en efecto, se advierte que en el trámite adelantado el aquí demandante presentó en su oportunidad los respectivos descargos; así mismo, en dos de las tres sanciones impuestas, el disciplinado incoó los recursos correspondientes, así mismo, se advierte que las pruebas por el solicitadas fueron practicadas, no obstante al hacer un análisis integral del material probatorio allegado se concluyó la responsabilidad del investigado en la comisión de las conductas indilgadas.

Es claro que no le asiste razón al demandante cuando afirma que “*al suspenderse a mi poderdante de su cargo con fundamento en unos actos **que no tienen ningún sustento probatorio**, de donde se deduce inequívocamente que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia demandada, actuó con desviación de poder y extralimitación de sus funciones..*” (f. 14); toda vez que los expedientes disciplinarios allegados (anexos 1 al 7), se logra establecer con certeza que cada una de las sanciones cuentan con abundante sustento probatorio, en los cuales se encuentra diferentes versiones rendidas por personas que tuvieron conocimiento de los de hechos investigados, incluso las declaraciones efectuadas en su oportunidad por el aquí demandante, fueron ampliamente desvirtuadas por el acervo probatorio allegado en su oportunidad y respecto al cual el indiciado tuvo pleno conocimiento y contó con las oportunidades para controvertirlas.

Así las cosas, no existe vulneración alguna al derecho de defensa y debido proceso, toda vez que las decisiones allí contenidas le respetaron los derechos y garantías al señor Juan Carlos Tovar Buitrago; no obstante no le es dable a esta instancia realizar una nueva valoración al material probatorio allegado, toda vez que tal circunstancia implicaría efectuar un nuevo pronunciamiento como si en esta oportunidad se tratara

de una tercera instancia. Ahora bien, el Despacho advierte que la parte actora refiere que los “procesos disciplinarios que finalizaron con la correspondiente sanción disciplinaria y que a la fecha se encuentra demandados y cursan en los siguientes despachos judiciales: Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja bajo el radicado No. 2006-2207, Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Tunja bajo radicado No. 2006-1075, Juzgado Once Administrativo del Circuito de Tunja bajo el radicado No. 2006-0061” (f. 3), por lo tanto no es posible hacer un pronunciamiento frente a su legalidad en primer lugar, porque no fueron demandados y en segundo lugar porque los mismos ya fueron acusados en su oportunidad ante la respectiva autoridad judicial.

El **segundo** de los elementos encontrados por esta instancia al revisar los procesos disciplinarios que culminaron con la expedición de los fallos sancionatorios a través de las resoluciones No. 09 del 1 de septiembre de 2005, 010 del 30 de septiembre de 2005 y 011 del 13 de diciembre de 2005, es que los procesos allí adelantados no obedecieron a una “persecución laboral” como lo sostiene el aquí demandante.

En efecto, si bien el Despacho no desconoce que las dos primeras investigaciones se iniciaron por la información suministrada por supervisor de los celadores, al encontrar que el aquí demandado se había evadido de su lugar de trabajo, también lo es que del material probatorio allegado, la entidad que impuso la sanción, encontró suficientes elementos de prueba que permitían establecer la veracidad de las afirmaciones allí realizadas. Al respecto se observa que dichos elementos no solo estaban integrados por las declaraciones del acusador y el disciplinado, sino por una serie de personas que tuvieron conocimiento de los hechos de manera directa o indirecta y de los cuales se logra advertir que la falla endilgada en su oportunidad por el supervisor era una constante que era conocida por su compañeros de trabajo.

Finalmente respecto a la investigación que culminó con la expedición de la resolución No. 011 del 13 de diciembre de 2005, el Despacho observa que dicha sanción se dio como consecuencia de la información suministrada por algunas de las estudiantes de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, quienes advirtieron que el aquí demandado se había evadido del lugar del trabajo, así mismo en esa oportunidad manifestaron incluso que el señor Juan Carlos Tovar Buitrago en algunas oportunidades llegaba en condiciones no aptas para la prestación del servicio.

De acuerdo con lo anterior, esta instancia no encuentra que las afirmaciones aquí efectuadas cuenten con algún sustento probatorio, por el contrario las pruebas allegadas permiten establecer que las sanciones impuestas obedecieron única y exclusivamente a las imputaciones efectuadas, las cuales encontraron respaldo en las diferentes declaraciones realizadas en su oportunidad los funcionarios que conocieron de los hechos endilgados.

Así las cosas, no se encuentra que la causal de nulidad invocada por el demandante denominada desviación de poder se configure en el presente caso, pues todo permite establecer que las sanciones impuestas se dieron como consecuencia de la culminación de un proceso disciplinario que brindó las garantías procesales mínimas al investigado.

#### **7.5. Expedición irregular de los actos administrativos acusados.**

Sostiene la parte actora que “...en el presente caso se evidencia que el fin de la administración al expedir los actos acusados no fue el mejoramiento en la prestación del servicio público...” (f 14).

El Despacho considera que si bien en el presente caso solo se cuenta con la hoja de vida del señor Juan Carlos Tovar Buitrago, quien fue vinculado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia en el cargo de celador desde el 27 de julio de 1992, lo cual permitiría en principio predicar la idoneidad del demandante para

ejercer el cargo para el cual fue contratado, el cual desempeñó por más de 10 años, también lo es que las sanciones impuestas y los oficios allegados, se logra establecer que el incumplimiento en las funciones asignadas era una constante en el demandante, en efecto a folio 33 anexo 5 le fue impuesto al señor Juan Carlos Tovar Buitrago, un memorando del 8 de septiembre de 2003, en el cual se indicó:

*“tengo conocimiento que usted porta copia de la llave del candado instalado en la puerta peatonal del portal salida al barrio los rosales, estando prohibido sacar copia y hacer uso de llaves de zonas diferentes a la suya, la cual usa para evadirse de su sector de trabajo especialmente los fines de semana, o hace uso de sus habilidades para saltar por sobre la tapia y la malla ubicada en zona 14 y 2.*

*Me permito informármele que es una falta grave el abandono de sector, saltar cercas u otras que ofrecen seguridad a nuestra institución, ya que usted más que nadie conoce las reglas de responsabilidad, honestidad que debe manejar todo celador. Por tal motivo hago un llamado de atención, ya que en varias oportunidades se ha detectado esta falla por parte suya, y que usted como celador está violando las normas, sin impartir la mejor forma de comportamiento para exigirles a los demás.”.*

Así mismo, advierte el Despacho que contra el aquí demandante se adelantaron otro tipo de investigaciones en las cuales se evidencian su actuar irregular, toda vez que en hechos ocurridos el 26 de junio de 2005, el señor Juan Carlos Tovar Buitrago, nuevamente se vio involucrado en situaciones que afectaban la buena prestación del servicio como celador, toda vez que en aquella oportunidad al tener un altercado con un particular se hizo necesario la presencia de uniformados de la Policía Nacional, quienes al verificar la situación que se estaba presentando advirtieron que el entonces investigado se encontraba bajo el efecto de bebidas embriagantes y portando un arma de dotación. Debido a esta nueva situación se inició un proceso disciplinario que terminó con una sanción de 6 meses (f. 102-143 anexo 7).

En efecto el Despacho advierte que la actuación irregular del señor Juan Carlos Tovar Buitrago, en hechos que eran objeto de investigación era una constante, así mismo de las declaraciones rendidas por sus compañeros en los diferentes procesos disciplinarios adelantados en su contra, se logra establecer que el trato con dicho trabajador era algo complicado, incluso uno de sus compañeros el 14 de junio de 2000, puso en conocimiento de la jefe de división de personal de la UPTC que el aquí demandante lo amenazó por una situación que se había presentado en días anteriores (f. 4 anexo 6).

Así las cosas, en el presente caso los elementos de prueba permiten concluir que con la sanción impuesta de inhabilidad para desempeñar cargos públicos al aquí demandante, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia evidentemente buscaba mejorar el servicio prestado, toda vez que las conductas del entonces celador, no se acompañaban con las necesidades del servicio –brindar seguridad- toda vez que incluso en algunas oportunidades éste se ausentaba de manera injustificada de su lugar de trabajo o incluso dejaba de asistir al mismo, sin previo aviso lo cual hacía necesario que se dispusiera de otro funcionario para que vigilara la zona que había sido dejada desprotegida; no obstante lo anterior y si bien es cierto durante las reiteradas faltas cometidas por el aquí demandante no ocurrió una circunstancia que genera un daño o un perjuicio que ameritara una reparación, también lo es que no es dable pretender –como lo hace la parte actora- mantener vinculada a una persona que falta de manera permanente a sus deberes, colocando en peligro los bienes que han sido dejados a su cargo.

Por lo tanto sin mayores análisis, es dable concluir que contrario a lo expuesto por la parte actora, la desvinculación del servicio del señor Juan Carlos Tovar Buitrago, se hizo en atención a la necesidad de prestar un buen servicio, el cual con el solo cumplimiento de las funciones a él asignadas se encuentra acreditado; sin embargo el

Despacho no encuentra que el aquí demandante haya allegado alguna prueba de la cual se pueda siquiera inferir que con su retiro, la prestación del servicio que éste venía prestando se haya visto desmejorada o por lo menos que la persona que lo reemplazo en el cargo desempeñado no cumpliera con los requisitos mínimos exigidos para ocupar el mismo.

En suma el Despacho encuentra acreditado que el retiro del servicio del señor Juan Carlos Tovar Buitrago, evidentemente constituyó un mejoramiento en el servicio que se venía prestando.

#### **7.6. Falsa motivación.**

Sostiene el demandante que la resolución No. 2708 del 15 de agosto de 2006, a través de la cual se le impuso una inhabilidad al señor Juan Carlos Tovar Buitrago para desempeñar cargos públicos por el término de tres años, y la resolución No. 3460 del 20 de octubre de 2006 a través de la cual se confirmó la inhabilidad impuesta y la resolución No. 3560 del 7 de noviembre de 2006 a través de la cual se separó del cargo de celador al demandante desde el 8 de noviembre de 2006, se encuentra falsamente motivadas, toda vez que las mismas tienen como sustento acciones disciplinarias que se encuentran demandadas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En efecto, el Despacho observa al corroborar la información del Sistema Judicial Siglo XXI con el que cuenta esta jurisdicción, se logra establecer la existencia de las acciones judiciales tendientes a obtener la nulidad de las sanciones impuestas en su oportunidad por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Sin embargo, en el presente caso la parte actora no allega las decisiones que en su oportunidad los despachos judiciales correspondientes emitieron al hacer el análisis de legalidad de los actos administrativos demandados los cuales sirvieron de fundamento para imponer la inhabilidad aquí acusada.

Es claro que la sola demanda que contra dichos actos se haya interpuesto, no permite per se sostener que los mismos resulten ser ilegales, toda vez que estos conservan su presunción de legalidad; no obstante lo anterior se advierte que la información existente en el sistema de información siglo XXI, las acciones judiciales adelantadas en su oportunidad no resultaron ser favorables a las pretensiones, así mismo, la parte actora no allegó decisión alguna en la que la autoridad competente haya invalidado las decisiones contenidas en las investigaciones disciplinarias, que le permitieran sostener este cargo de violación.

Al respecto el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento al referirse a la presunción con la cual se encuentran revestidos los actos administrativos disciplinarios señaló:

“Del anterior precedente jurisprudencial, la Sala destaca las siguientes **subreglas** que deben orientar el ejercicio del control de legalidad de los actos administrativos disciplinarios:

(...)

**.- La Presunción de Legalidad que se predica de todo acto administrativo, adquiere particular relevancia frente al acto sancionatorio disciplinario, pues éste ha sido el resultado de un procedimiento disciplinario, con etapas, partes, formulación de cargos, descargos, etapa probatoria, fallo, etc.**

(...)

**En ese sentido, si de manera general los actos de la administración están dotados de la presunción de legalidad, esa presunción asume un carácter más valioso en el juicio disciplinario, en el cual**

**el afectado participa de modo activo en la construcción de la decisión, mediante el ejercicio directo del control de la actividad de la administración, es decir, es propio de la actividad disciplinaria, que el control de las garantías sea la preocupación central del proceso sancionatorio.** Por ello, cuando el asunto se traslada, y emerge el momento de control judicial en sede Contencioso Administrativa, no cualquier alegato puede plantearse, ni cualquier defecto menor puede erosionar el fallo disciplinario.”<sup>6</sup>.(Negrilla y subraya fuera del texto).

Así las cosas, la parte actora no logró desvirtuar en su oportunidad la presunción de legalidad con la que cuentan los actos administrativos que sirvieron de fundamento para imponer la inhabilidad del demandante por el término de tres años para ejercer cargos públicos, pues no basta como lo pretende la parte actora, que con el solo hecho de sostener que al momento en que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia expidió la Resolución 2708 del 15 de agosto 2006, dichas actuaciones disciplinarias se encontraban enjuiciadas para predicar indefectiblemente la ilegalidad de los actos administrativos aquí demandados.

No obstante lo anterior, el Despacho observa que a la parte actora se le garantizó en su integridad el debido proceso, en concreto, el derecho de defensa y contradicción, el derecho a ser oído, presentar y controvertir las pruebas practicadas, dentro de cada uno de las actuaciones adelantadas; así mismo se advierte que las valoraciones e interpretaciones que se realizaron en su oportunidad por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia se ajustaron al orden legal y constitucional.

Así las cosas, este cargo no se encuentra llamado a prosperar toda vez que no basta la simple afirmación o enjuiciamiento de las sanciones disciplinarias impuestas para predicar ineludiblemente la ilegalidad de los actos aquí demandados, pues si bien el Despacho no desconoce que al momento de la expedición de las resoluciones aquí acusadas existían diferentes acciones judiciales que atacaban la legalidad de la actuación administrativa adelantadas, también lo es que las mismas se encuentran revestidas de la presunción de legalidad, presunción que en el presente caso no fue desvirtuada, toda vez que la Resolución No. 2708 del 15 agosto de 2006 se dio como resultado de las sanciones impuestas en los diferentes procesos disciplinarios adelantados en contra del actor.

#### **7.7. Falta de competencia para la expedición del acto administrativo acusado.**

Sostiene la parte actora que el “...rector de la universidad al proferir esta decisión desconoció el debido proceso que debía seguirse, es decir que era la Procuraduría General de la Nación quien debía proferir este tipo de inhabilidad, que terminó con la suspensión de mi mandante de su cargo de celador por el término de tres años, pero la universidad se erigió una competencia que no le pertenecía...” (f. 15).

Al respecto, es preciso traer a colación lo señalado en el artículo 3 de la Ley 734 de 2002, el cual señala:

***“Artículo 3°. 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.*”**

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “B” C.P.: Gerardo Arenas Monsalve; sentencia del 11 de julio de 2013. Radicación número: 52001-23-31-000-2004-00188-02(1982-09).

*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.”*

Al respecto sobre el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, la corte constitucional ha señalado<sup>7</sup>:

*“Empero, la potestad de configuración legislativa en materia disciplinaria tiene un límite en el poder disciplinario preferente que detenta la Procuraduría General de la Nación. **La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido en distintas sentencias que el control disciplinario puede ser interno y externo. El primero es ejercido por el nominador o el superior jerárquico del servidor público,** mientras que el segundo está a cargo de la Procuraduría.*

*En la mencionada sentencia C-057 de 1998 se expresó sobre este último control que “[l]a potestad de la Procuraduría para ejercer el poder disciplinario sobre cualquier empleado estatal, cualquiera que sea su vinculación, tiene el carácter de prevalente o preferente. **En consecuencia, dicho organismo está autorizado para desplazar al funcionario público que esté adelantando la investigación, quien deberá suspenderla en el estado en que se encuentre y entregar el expediente a la Procuraduría. Como es obvio, si la Procuraduría decide no intervenir en el proceso disciplinario interno que adelanta la entidad a la que presta sus servicios el investigado, será ésta última la que tramite y decida el proceso correspondiente.**”*

(...)

*De los textos transcritos se deduce que lo que distingue al poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación – contemplado en la Constitución en el numeral 6 del art. 277 - es que a través de él la Procuraduría puede decidir, con base en criterios objetivos y razonables, qué investigaciones, quejas o procesos disciplinarios reclama para sí, con el objeto de conocer y pronunciarse directamente sobre los mismos. **Y en el caso de que la Procuraduría solicite un proceso, desplaza en la labor disciplinaria a la oficina de control interno de la dependencia oficial donde estaba radicado el asunto.**” (Negrilla y subraya fuera del texto)*

Por su parte el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento ha señalado:

*“Lo anterior debe estudiarse en armonía con el artículo 3<sup>o</sup> de la Ley 734 de 2002, que establece el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, a partir del cual puede adelantar una actuación disciplinaria en contra de cualquier empleado estatal, cualquiera sea su vinculación o jerarquía, cuando lo considere conveniente o necesario para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que deben observarse en el ejercicio de la función pública.*

*Sin embargo, el carácter preferente del poder atribuido a la Procuraduría General de la Nación, aun cuando desplaza al funcionario que haya iniciado o se encuentre adelantando una investigación disciplinaria, no es obligatorio ni exclusivo, pues al incluir el legislador en la redacción de la norma el vocablo “podrá”, se advierte que se trata de una atribución facultativa, que bien puede ejercerse o no. De allí que se haya impuesto la carga de motivar la decisión mediante la que se avoque el conocimiento de los asuntos que se tramitan internamente en las entidades u órganos del Estado.”<sup>9</sup>*

<sup>7</sup> Sentencia C-026 del 27 de enero de 2009; Referencia: expediente D-7320; Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSAC.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “B” C.P. Gerardo Arenas Monsalve; sentencia del 11 de julio de 2013. Radicación 1982-09.

Así las cosas, no son de recibo los argumentos expuestos por el demandante, toda vez que si bien toda la actuación disciplinaria fue adelantada por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, también lo es que dicha situación no permite predicar una falta de competencia por parte de dicha institución, pues como se advierte de los diferentes pronunciamientos traídos a colación, la actuación preferente para adelantar las investigaciones disciplinarias radica de manera preferente mas no exclusiva en la Procuraduría General de la Nación, y es ésta la encargada de elegir o solicitar los procesos que por su relevancia considere necesarios adelantar de manera preferente.

El Despacho no encuentra que la inhabilidad impuesta al aquí demandado por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, se haya dado como consecuencia de una extralimitación en las funciones a ella asignada, por el contrario, es claro que dicha institución cuenta con la facultad para iniciar las investigaciones disciplinarias en contra de sus trabajadores por las faltas que estos cometan y que comprometan la adecuada prestación del servicio.

En el presente caso se advierte que la Resolución 2708 del 15 de agosto de 2006, por medio de la cual se dispuso sancionar al señor Juan Carlos Tovar Buitrago con inhabilidad para desempeñar cargos públicos, se dio como consecuencia de la existencia de 3 sanciones disciplinarias:

- Resolución No. 009 del 1 de septiembre de 2005, en el cual se le sancionó por el término de 2 meses.
- Resolución No. 010 del 30 de septiembre de 2005, en el cual se le sancionó por el término de 2 meses.
- Resolución No. 011 del 13 de diciembre de 2005. en el cual se le sancionó por el término de 1 mes.

Ahora bien el artículo 38 de la Ley 734 dispone:

**“Artículo 38. Otras inhabilidades.** También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

(...)

**2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.** (Negrilla fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, no existe duda que la determinación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia contenida en los actos administrativos demandados, se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, toda vez que la inhabilidad impuesta al demandante para ejercer cargos públicos por el término de 3 años, obedeció al cumplimiento a las disposiciones normativas que regulan la materia.

## **9.- CONCLUSIÓN**

Conforme lo expuesto en esta providencia, se negaran las pretensiones invocadas, habida consideración que los actos administrativos demandados, goza de presunción de legalidad, toda vez que para la expedición de los mismos se garantizaron los derechos del señor Juan Carlos Tovar Buitrago, a quien en cada una de las etapas procesales se le garantizaron el derecho de defensa, el debido proceso, siendo la sanción de inhabilidad para desempeñar cargos públicos, el resultado de un análisis

acucioso por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, respecto al comportamiento irregular del aquí demandante en el cumplimiento de las funciones asignadas.

**10. COSTAS**

Finalmente, el Despacho que, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y en el sub lite ninguna procedió de tal forma; en consecuencia, no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Negar las pretensiones formuladas por el demandante Juan Carlos Tovar Buitrago en contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

**SEGUNDO.-** Abstenerse de condenar en costas en esta instancia.

**TERCERO.-** Archivar el expediente una vez cobre firmeza la presente providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

Juez.