



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., primero (1º) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Expediente:** 250002342000201306148 01 (0491-2017)  
**Demandante:** Ricardo Mosquera Meza  
**Demandados:** Nación, Procuraduría General de la Nación y Universidad Nacional de Colombia  
**Asunto:** Prescripción de la acción disciplinaria. / Debido proceso administrativo. / Auto de formulación de cargos  
**Decisión:** Revocar la Sentencia de primera instancia del 15 de septiembre de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección A que accedió a las pretensiones de la demanda.

## **FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

Conoce la Sala el expediente de la referencia, con informe de la Secretaría<sup>1</sup> una vez surtido el trámite previsto en el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,<sup>2</sup> para resolver el recurso de apelación interpuesto por las entidades demandadas, contra la sentencia del 15 de

---

<sup>1</sup> Del 15 de septiembre de 2017, visible a folio 594 del cuaderno principal expediente.

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 247. *Trámite del recurso de apelación contra sentencias.* El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento: (...).

septiembre de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca,<sup>3</sup> que accedió a las pretensiones de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 La demanda

Por conducto de apoderado judicial legalmente constituido y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho,<sup>4</sup> el señor Ricardo Mosquera Meza solicitó:

i) La nulidad de los fallos disciplinarios del 9 de noviembre de 2010<sup>5</sup> y 22 de diciembre de 2011,<sup>6</sup> proferidos por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública y la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación respectivamente, mediante los cuales fue sancionado disciplinariamente con destitución del cargo de Rector de la Universidad Surcolombiana e inhabilidad general por el término de 10 años, al haberlo encontrado disciplinariamente responsable de la comisión de la falta disciplinaria gravísima prevista en el artículo 48, numeral 31<sup>7</sup> de la Ley 734 de 2002,<sup>8</sup> a título de culpa gravísima, por participar en la actividad contractual del referido ente universitario con desconocimiento de los principios reguladores de la contratación estatal de planeación, eficacia y selección objetiva; al incurrir en irregularidades en la celebración del convenio

---

<sup>3</sup> Sección Segunda, Subsección A

<sup>4</sup> Previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>5</sup> Fallo disciplinario de primera instancia.

<sup>6</sup> Fallo disciplinario de segunda instancia, por el cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión proferida en primera instancia.

<sup>7</sup> **Artículo 48.** Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

**31.** Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

<sup>8</sup> Por la cual se expide el Código Único Disciplinario

interadministrativo del 6 de enero de 2006, con la “*Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia, y la Cultura – OEI*”<sup>9</sup> por valor de \$553.007.176. cuyo objeto era el mejoramiento de los indicadores de gestión, administrativos, académicos y de investigación de la Universidad.

**ii)** La nulidad de la Resolución N.º 429 del 17 de abril de 2012, proferida por la Universidad Nacional de Colombia, por medio de la cual ejecutó la sanción disciplinaria impuesta por la PGN, y en consecuencia lo retiró del cargo de docente de cátedra, vinculado a la Facultad de Ciencias Económicas de la mencionada institución.

A título de restablecimiento del derecho solicitó:

**iii)** El pago de \$320.000.000 por concepto de salarios dejados de percibir por el término de 10 años en el ejercicio del cargo de docente de cátedra de la Universidad Nacional de Colombia, por ser el tiempo que le restaba para cumplir la edad de retiro forzoso al momento de su desvinculación.

**iv)** El pago de la suma de \$38.368.800 por concepto de aumento en el valor del salario, dado que, al momento de su retiro del cargo de docente de cátedra, se encontraba al final del trámite para ser promovido al cargo de profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia.

**v)** El reconocimiento y pago de la suma dineraria equivalente a 1000 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes por concepto de perjuicios morales producto de la sanción disciplinaria cuya nulidad se pretende.

---

<sup>9</sup> En adelante OEI. Es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación de los países iberoamericanos en los campos de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, cuya intervención en Colombia fue aprobada mediante la Ley 30 de 1989.

### 1.1.1. Fundamentos fácticos

Para mejor comprensión del caso, la Sala se permite realizar un resumen de la situación fáctica presentada por el apoderado del demandante, así:

Manifestó, que al momento de la ocurrencia de los hechos objeto de reproche disciplinario, su prohijado se desempeñaba como Rector de la Universidad Surcolombiana y docente de cátedra de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

Expuso, que en ejercicio del cargo de Rector de la Universidad Surcolombiana, el señor Mosquera Meza celebró con la “*Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura-OEI*”<sup>10</sup> un convenio de cooperación interadministrativa para el desarrollo de un proyecto denominado “*Plan de mejoramiento Universidad Surcolombiana*”, el 6 de enero de 2006, por valor de \$553.007.176,<sup>11</sup> con el objeto de mejorar los indicadores de gestión, administrativos, académicos y de investigación, así como la modernización tecnológica, mejoramiento de las condiciones de dotación e infraestructura del referido ente universitario.

Relató, que dentro de los objetivos del “*Plan de mejoramiento Universidad Surcolombiana*”, para la vigencia 2006, el cual debía ser desarrollado por la OEI en virtud del referido convenio de cooperación, la entidad universitaria incluyó la adquisición de un vehículo blindado para el mejoramiento administrativo de la institución, y de la seguridad de sus funcionarios.

---

<sup>10</sup> Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

<sup>11</sup> Correspondiente a \$ 494.936.366 aportados por la Universidad Surcolombiana y \$ 58.070.810 por la OEI.

Entonces, para cumplir con todas las obligaciones adquiridas con la suscripción del convenio, el citado ente internacional celebró los contratos de compraventa N.º C-0130-06 el 22 de abril de 2006 y N.º C-0132 del 24 de abril de 2006 con las empresas COLWAGEN S.A y BLINDAJES ISBI LTDA respectivamente, para el suministro de un vehículo blindado a la Rectoría de la Universidad Surcolombiana.

Señaló, que mediante informe del 30 de mayo de 2006, producto de la auditoría realizada a la Universidad Surcolombiana entre el 24 de enero de 2006 y el 30 de mayo de la misma anualidad, la Contraloría Delegada para el Sector Social de la Gerencia Departamental del Huila, puso en conocimiento a la Procuraduría General de la Nación varias irregularidades dentro del convenio antes señalado, relacionadas con la celebración por parte de la OEI<sup>12</sup> de los contratos de compraventa N.º C-130 del 22 de abril de 2006 y C-132 del 24 de abril de 2006, con el objeto de suministrar a la institución universitaria un vehículo blindado, pues dichos negocios no tienen que ver con la finalidad del convenio suscrito, ni con el objeto jurídico de la referida entidad internacional.

Afirmó, que en virtud de los anteriores hechos, la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, mediante fallo disciplinario del 9 de noviembre de 2010 le impuso al señor Ricardo Mosquera Meza sanción disciplinaria consistente en la destitución del cargo de Rector de la Universidad Surcolombiana e inhabilidad general por término de 10 años, por encontrarlo disciplinariamente responsable de la comisión, de la falta disciplinaria gravísima prevista en el artículo 48, numeral 31<sup>13</sup> de la Ley 734 de 2002,<sup>14</sup> a

---

<sup>12</sup> Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

<sup>13</sup> **Artículo 48.** Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:  
(...)

título de dolo, por participar en la celebración del convenio de cooperación interadministrativa del 6 de enero de 2006, con la OEI con desconocimiento de los principios rectores de la contratación estatal de planeación, eficacia y selección objetiva, al generar que la referida entidad internacional suscribiera contratos para suministrar un vehículo blindado a la rectoría del citado ente universitario, actividad que se encuentra por fuera su objeto jurídico, motivo por el cual, ésta se convirtió en intermediario al administrar recursos públicos.

Mediante fallo disciplinario de segunda instancia del 22 de diciembre de 2011, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación confirmó la sanción impuesta al señor Mosquera Meza, aclarando que la falta disciplinaria imputada fue cometida a título de culpa gravísima y no a título de dolo, como se expuso en la decisión de primera instancia.

Finalmente explicó, que el Rector de la Universidad Nacional de Colombia, mediante Resolución N.º 429 del 17 de abril de 2012, ejecutó la sanción disciplinaria impuesta por la PGN al señor Ricardo Mosquera Meza, en consecuencia, dispuso su separación del cargo de docente de cátedra vinculado a la Facultad de Ciencias Económicas de la referida institución universitaria.

### **1.1.2. Normas violadas y concepto de la violación**

El demandante señaló como normas vulneradas las siguientes disposiciones:

---

**31.** Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

<sup>14</sup> Por la cual se expide el Código Único Disciplinario

- a. Artículo 29 de la Constitución Política
- b. Artículos 9, 22, 29, 30, 163 y 170 de la Ley 734 de 2002
- c. Artículos 57, 65, 93 y 94 de la Ley 30 de 1992

Como concepto de la violación, el apoderado del demandante expuso los siguientes planteamientos:

#### **1.1.2.1. Prescripción de la acción disciplinaria**

Explicó, que en atención a que la suscripción del convenio de cooperación interadministrativa entre la OEI y la Universidad Surcolombiana, objeto de reproche disciplinario en el presente asunto, tuvo lugar el 6 de enero de 2006 y la decisión disciplinaria de segunda instancia fue proferida el 22 de diciembre de 2011, se configuró la prescripción de la acción disciplinaria, pues trascurrieron más de 5 años desde la consumación de los hechos objeto de reproche disciplinario, hasta la expedición del fallo de segunda instancia, motivo por el cual la PGN ya había perdido la competencia para ejercer su facultad sancionadora.

Afirmó, que de conformidad con el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, la prescripción de la acción disciplinaria para las faltas de ejecución instantánea se contabiliza desde el momento de su consumación, es decir, que en el presente caso, esta inició a partir del 6 de enero de 2006, fecha de suscripción del referido convenio y concluyó 6 de enero de 2011.

Expuso, que para el caso objeto de estudio no es aplicable la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 29 de septiembre de 2009, pues, dicho precedente solo es aplicable a casos referidos a la comisión de delitos de lesa humanidad, para los cuales la

prescripción de la acción disciplinaria no se rige por las disposiciones previstas en el actual Código Único Disciplinario, en consecuencia, para decidir el presente asunto, el fallador disciplinario debía hacer uso del criterio expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-244 de 1996, según el cual el proceso administrativo disciplinario no puede prolongarse por más de 5 años, esto quiere decir que dentro de dicho término deben resolverse también los recursos que sean propuestos contra la decisión de primera instancia, motivo por el cual, en su sentir, debe declararse la nulidad de la sanción demandada, toda vez que, al momento de expedición del fallo disciplinario de segunda instancia, ya había operado la prescripción como causal de extinción de la acción disciplinaria.

#### **1.1.2.2. Vulneración del derecho al debido proceso por desconocimiento del principio de congruencia**

Afirmó el apoderado judicial del accionante, que la entidad demandada vulneró el principio de congruencia en materia disciplinaria, dado que, el fallo disciplinario de segunda instancia desconoció el contenido del pliego de cargos y de la decisión de primera instancia, toda vez que la referida providencia, se sustentó en hechos y argumentos que no fueron puestos en conocimiento del disciplinado mediante el acto de imputación de cargos ni en etapas posteriores del proceso disciplinario.

Al respecto señaló, que en el acto de formulación de cargos se le reprochó al señor Ricardo Mosquera Meza el hecho que la entidad de derecho internacional OEI, no tenía capacidad jurídica para **desarrollar** el objeto del convenio suscrito el 6 de enero de 2006, circunstancia que dio sustento a la decisión de primera instancia, mientras que el fallo disciplinario de segunda instancia se fundamentó en la vulneración del principio de selección objetiva,

teniendo en cuenta que los contratos celebrados en cumplimiento del citado convenio, respecto del suministro de un vehículo blindado a la Rectoría de la Universidad Surcolombiana, no tienen que ver con la finalidad del mismo, es decir, la prestación del servicio de educación superior.

Argumentó, que en atención a que en el acto de imputación de cargos, o en etapas posteriores del proceso disciplinario, la entidad disciplinaria no le reprochó al señor Mosquera Meza el desconocimiento del principio de selección objetiva, éste no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción y defensa respecto de dicho punto, motivo por el cual, se debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, teniendo en cuenta que el fallador disciplinario de segunda instancia no estaba facultado para cambiar la calificación jurídica de la falta endilgada en desarrollo del recurso de apelación.

### **1.1.2.3. Desconocimiento del principio de autonomía universitaria**

Explicó, que la autoridad demandada al imponer sanción disciplinaria al accionante por haber celebrado los citados contratos para la compraventa de un vehículo blindado sin la realización de un proceso de licitación pública, desconoció el hecho que en virtud del principio de autonomía universitaria dichas entidades no se rigen por el régimen contractual previsto en la Ley 80 de 1993, sino que estas tienen un régimen de contratación autónomo de conformidad con el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, modificado por la Ley 647 de 2001.

En ese orden, afirmó que el Estatuto de Contratación de la Universidad Surcolombiana, en el cual se fundamentó la celebración del convenio de cooperación con la OEI, permite al rector realizar de forma directa, con la

anuencia del Consejo Superior del ente universitario, contratos como los reprochados en el proceso disciplinario promovido contra el accionante, cuyo objeto fue la compraventa y blindaje de un vehículo.

En virtud de lo expuesto, afirmó que para la celebración del referido negocio de compraventa, no era requerido realizar un proceso de licitación pública, conforme lo expuesto por la autoridad disciplinaria, en consecuencia, dicho acto jurídico no vulneró el principio de selección objetiva.

## **1.2. Oposición a la demanda**

**1.2.1. Oposición de la Procuraduría General de la Nación.-** Mediante escrito del 25 de junio de 2014,<sup>15</sup> a través de apoderado judicial legalmente constituido la PGN se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, de conformidad con los siguientes argumentos:

i) En cuanto al cargo de la demanda, referido a la prescripción de la acción disciplinaria, expuso, que el demandante realizó una interpretación errada respecto de la contabilización de dicho término, al considerar que este se prolonga hasta la notificación del fallo disciplinario de segunda instancia, en atención a que el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades ha señalado que la prescripción de la acción disciplinaria se interrumpe con la expedición y notificación del fallo de primera instancia, pues es este el acto definitivo que consolida la situación jurídica del disciplinado, toda vez que el

---

<sup>15</sup> Visible a folios 274 a 296 del cuaderno principal del expediente.

trámite de los recursos interpuestos contra éste corresponden al agotamiento de vía gubernativa.

En virtud de lo expuesto señaló, que toda vez que en el presente asunto se profirió fallo disciplinario de primera instancia dentro del término de 5 años contados desde la consumación del hecho objeto de reproche disciplinario, no operó la figura de prescripción de la acción disciplinaria invocada por el actor.

**ii)** En lo referido al desconocimiento del principio de congruencia, expuso que la decisión de segunda instancia se ajusta a las faltas endilgadas en el pliego de cargos, motivo por el cual resulta equívoco afirmar que con el fallo disciplinario de segunda instancia se cambió la imputación inicialmente formulada.

En ese sentido indicó, que mediante las decisiones disciplinarias cuya nulidad se pretende, no se reprochó la celebración del convenio en sí mismo como lo pretende hacer ver el actor, si no que se cuestionó la celebración de los contratos de compraventa de un vehículo y el blindaje del mismo dentro de dicho negocio jurídico, toda vez, que los referidos contratos no se encuentran dentro de la competencia de la OEI, en consecuencia, resulta evidente que mediante los referidos fallos disciplinarios no se sancionó al señor Mosquera Meza por una falta distinta a las imputadas en el pliego de cargos.

**iii)** Expuso la entidad accionada, en cuanto al desconocimiento de principio de autonomía universitaria, que a pesar que las universidades tengan un estatuto interno de contratación con aplicación de derecho privado, no están eximidas del cumplimiento de los principios de contratación estatal,

previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados por la Ley 80 de 1993, como lo es el principio de selección objetiva, pues, el cumplimiento de tales disposiciones no afecta la autonomía de las universidades, como entidades públicas no pertenecientes al sector central o descentralizado de la administración.

Entonces, al haber sancionado disciplinariamente al accionante por el desconocimiento de los principios de la contratación estatal como lo es el principio de selección objetiva, la PGN no desconoció el principio de autonomía universitaria.

**1.2.2. Oposición de la Universidad Nacional de Colombia<sup>16</sup>.**- Mediante escrito del 2 de agosto de 2015,<sup>17</sup> a través de apoderado judicial legalmente constituido, la Universidad Nacional de Colombia señaló que carece de legitimación en la causa por pasiva en el proceso de la referencia, dado que la Resolución N.º 429 de 2012, a través de la cual desvinculó al señor Ricardo Mosquera Meza del cargo de docente de cátedra de la referida institución, fue proferida en cumplimiento de la sanción disciplinaria impuesta por la PGN, es decir, que la referida resolución es un mero acto de ejecución, el cual no es susceptible de control judicial.

### **1.3. La sentencia recurrida**

---

<sup>16</sup> La universidad Nacional de Colombia no fue incluida por el demandante como entidad demandada, sino que fue vinculada como demandado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección A, mediante auto del 5 de junio de 2015, visible a folios 318 a 320 del cuaderno principal del expediente, en atención que dicha entidad profirió la resolución N 429 de 2012, cuya nulidad se pretende con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

<sup>17</sup> Visible a folios 274 a 296 del cuaderno principal del expediente.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca,<sup>18</sup> mediante sentencia del 15 de septiembre de 2016,<sup>19</sup> desestimó los argumentos expuestos por las entidades demandadas y decretó la nulidad de los fallos disciplinarios del 9 de noviembre de 2010<sup>20</sup> y 22 de diciembre de 2011,<sup>21</sup> proferidos por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública y la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación respectivamente; así como de la Resolución N.º 429 de 2012, proferida por la Universidad Nacional de Colombia, que retiró al señor Mosquera Meza del cargo de docente de cátedra de dicha universidad, en ejecución de la sanción disciplinaria impuesta.

A título de restablecimiento del derecho, ordenó a la PGN cancelar la sanción impuesta al accionante del registro de antecedentes disciplinarios; declaró que para efectos de seguridad social, no existió solución de continuidad del ejercicio del cargo de docente de cátedra de la Universidad Nacional de Colombia; y ordenó a dicha institución universitaria pagarle mes a mes, los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir como consecuencia de la sanción disciplinaria, debidamente indexados y actualizados, de conformidad con los siguientes argumentos:

**i)** Consideró, que la prescripción de la acción disciplinaria se configura una vez transcurridos 5 años contados a partir de la ocurrencia de los hechos objeto de reproche disciplinario, hasta el momento en que se profiera fallo disciplinario de segunda instancia.

---

<sup>18</sup> Sección Segunda, Subsección A.

<sup>19</sup> Visible a folios 470 a 485 del cuaderno principal expediente.

<sup>20</sup> Fallo disciplinario de primera instancia.

<sup>21</sup> Fallo disciplinario de segunda instancia, por el cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión proferida en primera instancia.

En virtud de lo anterior, expuso que en el presente asunto, la PGN impuso sanción disciplinaria al señor Mosquera Meza en su calidad de Rector de la Universidad Surcolombiana, por la suscripción del convenio interadministrativo entre dicha universidad y la OEI en el mes de diciembre de 2005, y que la decisión disciplinaria de segunda instancia fue proferida el 22 de diciembre de 2011 y notificada el 12 de enero de 2012, es decir, que entre la consumación de los hechos objeto de reproche disciplinario y el fallo de segunda instancia dictado en el proceso administrativo, transcurrieron más de 5 años, motivo por el cual operó la prescripción de la acción disciplinaria.

ii) Señaló, que la actividad contractual de los entes universitarios como la Universidad Surcolombiana, se rige por la Ley 30 de 1992 –*Ley de educación superior*- que desarrolla el principio de autonomía universitaria provisto por el artículo 69 de la Constitución Política, y no por la Ley 80 de 1993 –*Estatuto de Contratación de la Administración Pública* - ,que le permite a las entidades universitarias, crear un estatuto de contratación propio, en tal virtud, el artículo 20 del estatuto de contratación de la mencionada universidad,- *Acuerdo 021 de 2005*- estableció que el rector, tiene la facultad de celebrar de forma directa contratos y convenios interadministrativos, es decir, que para suscribir el convenio del 6 de enero de 2006 con la OEI, no se requería realizar proceso de licitación pública, en consecuencia, la celebración del referido acto se encuentra ajustada a las normas que regulan tal aspecto.

Aunado a lo anterior explicó, que el artículo 5 del estatuto de contratación de la Universidad Surcolombiana,- *Acuerdo 021 de 2005*-, no consagra los convenios interadministrativos dentro de los actos que requieren autorización del Consejo Superior Universitario para su celebración, por lo que el señor Ricardo Mosquera Meza no necesitaba autorización de éste para suscribir convenio interadministrativo con la OEI; no obstante ello, en reunión del 12

de enero de 2006, el Consejo Superior Universitario dio autorización al accionante en su calidad de rector, para la celebración del mencionado convenio. Por consiguiente, al imponerle sanción disciplinaria por los hechos señalados, la PGN desconoció el principio de autonomía universitaria, pues, estos fueron ejecutados de conformidad con las disposiciones previstas en el estatuto de contratación de la Universidad Surcolombiana.

**iii)** Afirmó, que según las disposiciones del estatuto de contratación de la Universidad Surcolombiana,- *Acuerdo 021 de 2005*, el demandante en su calidad de rector, tenía facultades para celebrar contrato de compraventa de vehículo y del blindaje del mismo, pues, dada las condiciones de orden público del país, era imperativo la adquisición de tales bienes para mitigar el riesgo en el desplazamiento de dicho funcionario y de los agentes internacionales de la OEI, en consecuencia, dicha conducta no constituye falta disciplinaria.

#### **1.4. El recurso de apelación**

##### **1.4.1. Recurso de apelación de la Procuraduría General de la Nación-**

Mediante escrito del 24 de octubre de 2016,<sup>22</sup> la PGN interpuso recurso de apelación contra la sentencia del 15 de septiembre de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en virtud de los siguientes argumentos:

**i)** Considera que el *A-quo* incurrió en error al afirmar que en el presente asunto operó el fenómeno de prescripción de la acción disciplinaria, en primer lugar, porque la celebración del convenio interadministrativo entre la Universidad Surcolombiana y la OEI tuvo lugar el 6 de enero de 2006 y no en

---

<sup>22</sup> Visible a folios 490 a 499 del expediente.

el mes de diciembre de 2005 como se afirma en la sentencia recurrida; en segundo lugar expone, que de conformidad a la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de Consejo de Estado el 29 de septiembre de 2009, la prescripción en materia disciplinaria se interrumpe con la notificación del fallo de primera instancia, es decir, que es equívoco contabilizar dicho término hasta la notificación del fallo de segunda instancia como se expone en la sentencia recurrida. Así las cosas, señala que en el caso objeto de estudio no se encuentra configurada la prescripción de la acción disciplinaria.

**ii)** Señala que, si bien es cierto que el demandante ejecutó los actos objeto de reproche disciplinario en su calidad de rector de un ente universitario, cobijado por el principio de autonomía universitaria, dicho principio no lo eximía de la aplicación de los principios de la contratación estatal previstos en la Ley 80 de 1993, toda vez que el referido ente universitario tiene carácter de entidad pública con manejo de recursos de igual naturaleza.

**iii)** Afirma la apoderada de la entidad accionada que, contrario a lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resulta evidente y plenamente probado en el expediente, la configuración del elemento de tipicidad para atribuir responsabilidad disciplinaria al demandante, pues éste, en su calidad de rector de la Universidad Surcolombiana, incluyó dentro del convenio de cooperación interadministrativa celebrado con actividades que no eran de la competencia de dicha entidad, como lo es la compra de un vehículo y su blindaje, pues dentro de su objeto social ni de sus fines, se encuentra consignada la actividad de colaboración en contratos de compraventa de vehículos, lo cual, contraría el objeto del convenio, por lo que resulta claro el quebrantamiento de los principios de la contratación estatal por parte del disciplinado.

#### **1.4.2. Recurso de apelación de la Universidad Nacional de Colombia.-**

Mediante escrito del 11 de noviembre de 2016,<sup>23</sup> a través de apoderado judicial legalmente constituido, la Universidad Nacional de Colombia interpuso recurso de apelación contra la sentencia del 15 de septiembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en virtud de los siguientes argumentos:

i) Señaló, que debía ser excluida del presente asunto, toda vez que la resolución N.º 429 del 17 de abril de 2012 proferida por la Universidad Nacional de Colombia, mediante el cual se desvinculó al accionante del cargo de docente de cátedra de dicha institución, es un acto mera ejecución, el cual, no es susceptible de control judicial, por lo que el juez de lo contencioso administrativo no podía entrar a analizar su legalidad.

ii) Expuso, que el *A quo* no puede condenar a la Universidad Nacional de Colombia a reparar un daño que no produjo, pues, no existe relación de causalidad entre el acto proferido por el ente universitario, y los perjuicios producidos al actor, toda vez que este fue expedido en virtud de la sanción disciplinaria de inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por 10 años, impuesta por la PGN.

#### **1.5. Alegatos de conclusión**

**1.5.1. Alegatos del demandante.-** Mediante escrito del 1 de agosto de 2017,<sup>24</sup> el demandante solicitó confirmar la sentencia recurrida, proferida por

---

<sup>23</sup> Visible a folios 490 a 499 del expediente.

<sup>24</sup> Visible a folios 582 a 585 del cuaderno principal del expediente.

el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

i) Afirmó, que en el presente asunto se encuentra plenamente acreditada la prescripción de la acción disciplinaria, en atención a que el fallo disciplinario de segunda instancia, fue proferido con posterioridad a al vencimiento del término de 5 años contados a partir de la ocurrencia de los hechos objeto de reproche disciplinario.

ii) Manifestó, que el convenio interadministrativo suscrito por el demandante como rector de la Universidad Surcolombiana se ajustó a las normas de contratación de la universidad, las cuales son diferentes a las previstas en la Ley 80 de 1993 en virtud del principio de autonomía universitaria.

iii) El demandante en su condición de rector tenía plenas facultades para adquirir un vehículo blindado, más aun, teniendo en cuenta la situación de orden público de la región para la época en la que acontecieron los hechos objeto de reproche disciplinario.

**1.5.2. Alegatos de la Procuraduría General de la Nación.-** Por intermedio de apoderado judicial legalmente constituido, la PGN presentó alegatos de conclusión mediante escrito del 4 de agosto de 2017,<sup>25</sup> a través del cual, solicitó revocar la sentencia apelada, y reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y el recurso de apelación, referidos a la configuración de la responsabilidad disciplinaria del accionante por la comisión de la falta disciplinaria prevista en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por encontrarse acreditada la tipicidad, ilicitud sustancial

---

<sup>25</sup> Visible a folios 586 a 593 del cuaderno principal del expediente.

y culpabilidad de la conducta, y el error del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la contabilización del término de la prescripción de la acción disciplinaria.

**1.5.3. Alegatos de la Universidad Nacional de Colombia.-** Mediante escrito del 26 de julio de 2017, por intermedio de apoderado judicial legalmente constituido, la Universidad Nacional de Colombia solicitó revocar la sentencia impugnada, de conformidad con los fundamentos de derecho expuestos en la oposición a la demanda y el recurso de apelación, referidos a la falta de legitimación en la causa por pasiva y la ausencia de nexo de causalidad entre la actuación de dicha institución universitaria y los eventuales perjuicios producidos al actor.

## **1.6. Concepto del Ministerio Público.**

De conformidad con el informe rendido en el presente asunto por la Secretaría de la

Sección Segunda de esta Corporación,<sup>26</sup> el Ministerio Público no rindió concepto alguno en el proceso de la referencia.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Cuestión previa.**

---

<sup>26</sup> Del 15 de septiembre de 2017, visible a folio 594 del cuaderno principal del expediente.

Estudiados en detalle los fallos disciplinarios demandados, la sentencia recurrida y los recursos de apelación interpuestos por las entidades demandadas, considera pertinente la Sala, realizar varias precisiones sobre los puntos a decidir en esta instancia del proceso judicial, con el objeto de desarrollar el presente proveído con la mayor claridad posible.

En primer lugar, observa esta Corporación que la sentencia apelada se sustentó en los siguientes argumentos principales:

1. Operó la prescripción de la acción disciplinaria
2. La Universidad Surcolombiana puede suscribir convenios interadministrativos sin que se requiera realizar un proceso de licitación pública, autorización del Consejo Superior Universitario o concepto del Comité de Contratación, de conformidad con el estatuto de contratación, expedido en virtud del principio de autonomía universitaria.
3. El demandante, en su calidad de rector de la Universidad Surcolombiana, contaba con facultades para celebrar contratos de compraventa para la adquisición de un vehículo blindado, en atención al estatuto de contratación de la entidad y la situación de orden público del país.

De lo anterior advierte la Sala, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante la sentencia recurrida dejó de examinar el cargo de la violación expuesto en la demanda referido a la vulneración del derecho al debido proceso por desconocimiento del principio de congruencia entre el pliego de cargos y el fallo de segunda

instancia. Entonces, de prosperar los argumentos presentados por la PGN en recurso de apelación, se procederá al estudio del cargo expuesto en la demanda y dejado de estudiar por el A quo.

Finalmente, se precisa que los argumentos del recurso de apelación presentado por la Universidad Nacional de Colombia, controvierten de marea exclusiva la parte resolutive de la sentencia impugnada, que condena a dicha entidad a pagar a título de restablecimiento del derecho al señor Ricardo Mosquera Meza los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir en su calidad de docente de cátedra de dicha universidad, como consecuencia de su retiro del cargo a causa de la sanción disciplinaria impuesta por la PGN. Así las cosas, los fundamentos de dicho recurso, solo serán estudiados por esta Corporación, si no prosperan los reparos propuestos por la PGN en el medio de impugnación interpuesto, teniendo en cuenta que si estos tienen vocación de prosperidad, se deberá revocar la condena impuesta en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por lo que no sería necesario definir a quien corresponde el pago del restablecimiento del derecho al accionante.

## **2.2. Planteamiento del problema jurídico**

Hechas las anteriores precisiones, encuentra la Sala que para resolver el medio de impugnación objeto del presente asunto, deberá atender los siguientes planteamientos:

**i) Primer problema jurídico.-** Determinar si en el curso del proceso disciplinario adelantado por la PGN contra el señor Ricardo Mosquera Meza, operó la prescripción de la acción disciplinaria.

**ii) Segundo problema jurídico.-** Establecer si los fallos disciplinarios demandados desconocen el principio de autonomía universitaria.

**iii) Tercer problema jurídico.-** Establecer si la conducta objeto de reproche disciplinario al demandante, consistente en la celebración de contratos de compraventa para la adquisición de un vehículo blindado dirigido a la rectoría de la universidad Surcolombiana, dentro del convenio de cooperación interadministrativa suscrito con la OEI el 6 de enero de 2006, es constitutiva de la falta disciplinaria imputada, prevista en el artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002.

Ahora bien, de ser resueltos los anteriores planteamientos de manera adversa al accionante, la Sala deberá resolver además, los aspectos planteados en la demanda y no abordados en la sentencia impugnada, a través del siguiente problema jurídico:

**iv) Cuarto problema jurídico.-** Determinar si la PGN vulneró el derecho al debido proceso del accionante, por desconocimiento del principio de congruencia entre el acto de formulación de cargos y el fallo disciplinario de segunda instancia.

### **2.3. Resolución de los problemas jurídicos planteados**

#### **2.3.1. Resolución del primer problema jurídico, referido a la prescripción de la acción disciplinaria**

Para resolver el problema jurídico presentado, considera pertinente la Sala: **i)** aclarar el argumento expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca respecto de la prescripción de la acción disciplinaria; **ii)**

estudiar el marco legal y jurisprudencial que rige la prescripción de la acción disciplinaria y **iii)** analizar el caso en concreto con las pruebas que obran en el expediente.

**i) Argumento expuesto en la sentencia recurrida respecto de la prescripción de la acción disciplinaria**

Mediante la sentencia apelada, proferida el 15 de septiembre de 2016, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, declaró la nulidad de los actos administrativos demandados, toda vez que, en su sentir, la PGN impuso sanción disciplinaria al señor Ricardo Mosquera Meza sin tener competencia para tal efecto, dado que, al momento de la notificación del fallo de segunda instancia, ya había operado la prescripción de la acción disciplinaria, por haber transcurrido más de 5 años contados a partir de la consumación de la falta disciplinaria endilgada, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002. Para ilustrar de manera clara y precisa el anterior planteamiento, la Sala se permite realizar el siguiente silogismo, así:

- 1. Premisa mayor:** de conformidad con el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, la prescripción de la acción disciplinaria opera cuando han transcurrido 5 años contados a partir del momento de la consumación de la falta disciplinaria imputada *-para las faltas de ejecución instantánea-*, hasta la notificación del fallo disciplinario de segunda instancia.
- 2. Premisa Menor:** Que en el caso objeto de estudio, el término de prescripción de la acción disciplinaria inició en el mes de diciembre de

2005 –*fecha de celebración del convenio de cooperación con la OEI* - y finalizó 5 años después, esto es, diciembre de 2010, y el fallo disciplinario de segunda instancia fue proferido el 22 de diciembre de 2011.

- 3. Conclusión:** Que en el presente asunto operó la prescripción de la acción disciplinaria, dado que, el fallo disciplinario de segunda instancia que confirmó la sanción impuesta al actor, fue proferido el 22 de diciembre de 2011 y notificado el 12 de enero de 2012, es decir, luego de vencido el término de 5 años contados a partir de la consumación de los hechos objeto de reproche disciplinario en diciembre de 2005.

## **ii) Marco legal y jurisprudencial de la prescripción de la acción disciplinaria**

En atención a los argumentos expuestos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el objeto de resolver el cargo de prescripción de la acción disciplinaria, la Sala considera necesario abordar la consagración legal y el alcance que le ha dado la jurisprudencia del Consejo de Estado a dicha figura jurídica, con el fin de definir la forma de contabilizar el término de prescripción en materia disciplinaria, esto es, en que momento inicia y cuando finaliza, para luego, con base en las conclusiones obtenidas, abordar el análisis del cargo con las pruebas que obran en el expediente.

Esta Subsección en reiteradas ocasiones,<sup>27</sup> ha señalado que la figura de la prescripción de la acción disciplinaria fue plasmada por primera vez en el artículo 12 de la Ley 25 de 1974,<sup>28</sup> con el siguiente tenor literal:

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto del 29 de noviembre de 2016- resuelve solicitud de medida cautelar. Proceso N.º

**“Artículo 12.** *La acción disciplinaria prescribe en cinco años contados a partir del último acto constitutivo de la falta.”*

Posteriormente, el Legislador mediante la Ley 13 de 1984,<sup>29</sup> en el artículo 6 señaló lo siguiente:

**“Artículo 6.** *Prescripción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria prescribe en cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, término dentro del cual deberá igualmente imponerse la sanción.”* (Subrayado fuera de texto).

Con posterioridad se expidió la Ley 200 de 1995 -Código Disciplinario Único-, en cuyo artículo 34 consagró la figura de la prescripción de la acción disciplinaria en los siguientes términos:

**“Artículo 34. Términos de prescripción de la acción y de la sanción.** *La acción disciplinaria prescribe en el término de cinco (5) años. La prescripción de la acción empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de la consumación y desde la realización del último acto, en las de carácter permanente o continuado.*

(...)

**Parágrafo 2.** *La ejecución de la sanción disciplinaria prescribe en un término de dos (2) años, contados a partir de la ejecutoria del fallo. Estos términos prescriptivos se aplicarán a la acción disciplinaria originada en conductas realizadas por los miembros de la fuerza pública.”*

Las normas antes transcritas fueron analizadas e interpretadas por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado en la sentencia de 23 de

---

11001032500020120047400 (1956-2012). Demandante: Abel Rodríguez Céspedes. Demandado: procuraduría General de la Nación.

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto del 15 de septiembre de 2016. Proceso N.º 41001233300020140034001 (0816-2015). Demandante: Cielo González Villa. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

<sup>28</sup> Por la cual se expiden normas sobre organización y funcionamiento del Ministerio Público y régimen disciplinario y se dictan otras disposiciones.

<sup>29</sup> Por la cual se establecen normas que regulan la administración del personal civil y demás servidores que prestan sus servicios en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional y se dictan disposiciones sobre el régimen de Carrera Administrativa.

mayo de 2002<sup>30</sup> dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el señor Álvaro Hernán Velandia Hurtado contra la Procuraduría General de la Nación,<sup>31</sup> en un asunto<sup>32</sup> en el cual el actor argumentaba que había operado la prescripción de la acción disciplinaria porque el fallo sancionatorio que resolvió los recursos de la vía gubernativa no fue expedido y notificado dentro del plazo de 5 años contado desde la comisión de la falta.<sup>33</sup>

En este caso la Sección Segunda, Subsección B de esta Corporación, acogió la tesis del actor, al señalar que el legislador no indicó cual es el acto que impone la sanción e interrumpe el término de prescripción, por lo cual indicó que la sanción se debía considerar impuesta cuando se hubiere expedido y notificado el fallo disciplinario inicial pero si se interpusieron recursos cuando se expida y notifique el fallo disciplinario que los resuelva; en consecuencia, como la Procuraduría General de la Nación no había notificado el fallo disciplinario que resolvió un recurso de reposición contra el fallo de única instancia dentro del plazo de los 5 años siguientes al cometimiento de la falta, debían anularse los actos administrativos acusados. Así señaló la providencia en mención:

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 23 de mayo de 2002, M P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante Actor: Álvaro Hernán Velandia Hurtado. Expediente No. 17112.

<sup>31</sup> Mediante los fallos de 5 de julio (fallo de única instancia) y de 19 de julio de 1995 (fallo que resuelve reposición) proferidos por el Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos.

<sup>32</sup> En este caso el señor Álvaro Hernán Velandia Hurtado, General del Ejército, fue investigado y sancionado por la Procuraduría General de la Nación, por haber participado en la muerte (12 de septiembre de 1987) y desaparición (el cadáver fue encontrado e identificado el 26 de julio de 1990) de la señora Nidia Erika Bautista (hechos ocurridos en el municipio de Guayabal - Cundinamarca).

<sup>33</sup> El demandante de ese caso, el señor Álvaro Hernán Velandia Hurtado señaló que: 1) la falta disciplinaria fue cometida el 26 de julio de 1990, por lo tanto el término de prescripción de 5 años vencía el 26 de julio de 1996; 2) dentro del término de prescripción la autoridad disciplina debía haber expedido y notificado no solo el fallo disciplinario principal sino también expedido y notificado el fallo que resolviera los recursos interpuestos y 3) el fallo disciplinario de única instancia por el cual fue sancionado se expidió el 5 de julio de 1995 y pero el fallo que resolvió un recurso de reposición contra este si bien fue expedido el 19 de julio de 1995 solo fue notificado el 25 de agosto de 1995, esto es por fuera del termino de prescripción de la acción disciplinaria.

*“En el caso de análisis, como ya se relató, la decisión era de única instancia pero estaba sujeta a recurso de reposición y debió concluirse la actuación antes del 26 de julio de 1995.*

*El asunto se definió en tiempo por la Resolución No. 13 de 5 de junio de 1995 pero esta fue recurrida y la decisión del recurso se tomó mediante Resolución No. 16 de 19 de julio de 1995, todavía en tiempo, pero como no se notificó en debida forma, los interesados interpusieron acción de tutela, en protección de su derecho constitucional fundamental al debido proceso, que les fue favorable, razón por la cual la providencia sólo quedó ejecutoriada el 25 de agosto de 1995, vencido el termino de prescripción de la acción disciplinaria.”.*

*Significa lo anterior que la resolución No. 16 de 19 de julio de 1995 quedó ejecutoriada por fuera del periodo quinquenal de prescripción y, en consecuencia, cuando la Procuraduría Delegada impuso al actor la sanción de destitución había perdido competencia sancionarlo.”*

Contra la anterior decisión la Procuraduría General de la Nación interpuso recurso extraordinario de revisión, el cual fue decidido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en providencia del 29 de septiembre de 2009,<sup>34</sup> mediante la cual revocó la sentencia de la Sección Segunda Subsección B de esta Corporación antes trascrita, y señaló que el acto que impone la sanción y en consecuencia interrumpe el término de la prescripción es el principal, es decir, el fallo de primera o única instancia según el caso, pues, es este el que define la situación jurídica del disciplinado al considerarlo responsable de la comisión de la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria y concreta la expresión de la voluntad de la administración, mientras que los actos que resuelven los

---

<sup>34</sup> Sentencia de 29 de septiembre de 2009, M.P. Dra. Susana Buitrago Valencia. Radicación número 11001-03-15-000-2003-00442-01 (S).Actor: Álvaro Hernán Velandia Hurtado. Debe resaltarse que: 1) contra esta sentencia de la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, el señor Álvaro Hernán Velandia Hurtado interpuso acción de tutela la cual fue declarada improcedente por la Sala de Conjuces de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia de 6 de marzo de 2014 (Radicación 11001-03-15-000-2010-000764-3) y 2) La Corte Constitucional mediante auto de 25 de julio de 2014 decidió no seleccionar para revisión la sentencia de tutela de 6 de marzo de 2014 proferida en segunda instancia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por lo cual esa decisión constitucional de instancia hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.

recursos corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es emitir el pronunciamiento sino permitir a la administración revisar su decisión, en virtud del derecho constitucional de doble instancia. La providencia en mención señaló:

*“Bajo este hilo conductor, y en la necesidad de unificar las posturas de las Secciones sobre el tema, asunto que precisamente constituyó el motivo para que el presente proceso fuera traído por importancia jurídica a la Sala Plena, a continuación se explicarán las razones esenciales por las cuales se considera que la tesis de recibo que debe imperar es la que proclama que la sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, decisión que resuelve de fondo el proceso disciplinario. Es este el acto que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria. En él se concreta la expresión de la voluntad de la administración. Por su parte, los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada “vía gubernativa” queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto. (...) Afirmar que la administración, además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de cinco años a partir del acto constitutivo de la falta la actuación administrativa sancionatoria también está obligada dentro de ese lapso a resolver los recursos de la vía gubernativa e incluso a notificar el acto que resuelve el último recurso, es agregarle a la norma que consagra el término para ejercer la potestad sancionatoria disciplinaria una exigencia que no contempla y permite, finalmente, dejar en manos del Investigado, a su arbitrio, la determinación de cuándo se “impone” la sanción, porque en muchas ocasiones es del administrado de quien dependen las incidencias del trámite de notificación de las providencias.*

*(...)*

*Por el contrario, imponer la sanción disciplinaria dentro del término de cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, significa que, como máximo, dentro de dicho plazo debe la autoridad pública expedir y*

*notificar el acto administrativo principal, es decir, el acto primigenio que resuelve y que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria.*

*(...)*

*En su misión de unificar jurisprudencia, la Sala adopta la tesis según la cual en tratándose de régimen sancionatorio disciplinario, la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa.” (Subrayado fuera de texto).*

Resulta pertinente aclarar en este punto, que con posterioridad a la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a las decisiones judiciales antes transcritas, el legislador expidió la Ley 734 de 2002 en cuyo artículo 30 consagró la prescripción de la acción disciplinaria en los siguientes términos:

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

*En el término de doce años, para las faltas señaladas en los numerales 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 del artículo 48.*

*Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas. Parágrafo. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido en los tratados internacionales que Colombia ratifique.”*

Luego, la Sala de Conjuces de la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado en sentencia de primera instancia 17 de abril de 2013 al resolver una acción de tutela incoada contra la sentencia de 29 de septiembre de 2009 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dejó esta decisión sin efectos y en consecuencia precisó que dentro del plazo de los cinco (5) años la autoridad disciplinaria debía proferir el fallo de primera instancia y si se presentaron recursos proferir y notificar el fallo que los resuelve.

Finalmente, luego de varios impedimentos y nulidades<sup>35</sup> la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela antes mencionada profirió sentencia de segunda instancia de 6 de marzo de 2014<sup>36</sup>, en la cual revocó la sentencia de tutela de primera instancia proferida por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado de fecha 17 de abril de 2013, con lo cual quedó en firme la sentencia de 29 de septiembre de 2009<sup>37</sup> de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del

---

<sup>35</sup> La acción de tutela correspondía a la Subsección A, de la Sección Segunda, cuyos miembros se declararon impedidos, siendo separados del conocimiento del asunto y reemplazados por Conjuces. La Sección Segunda, Subsección A, Sala de Conjuces, mediante sentencia de 1° de marzo de 2011, revocó la sentencia de 29 de septiembre de 2009 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que resolvió el Recurso Extraordinario de Súplica; y en lugar dispuso dejar en firme la sentencia de 23 de mayo de 2002, proferida por la Sección Segunda, Subsección B. Esta decisión fue apelada ante la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que por auto de 27 de marzo de 2012 de Sala Unitaria, declaró de oficio la nulidad de todas las actuaciones surtidas en la Acción de Tutela, ordenando rehacer el trámite constitucional, previa notificación al Representante Legal del Ministerio de Defensa Nacional –*quien no había sido vinculado*–, así como a todas las personas naturales o jurídicas que pudieran resultar afectadas con el resultado de la misma. Contra esta decisión se interpuso recurso ordinario de súplica, que fue decidido por la Sala Plena de la Sección Cuarta mediante auto de 2 de agosto de 2012, en el sentido de confirmar la decisión de la Sala Unitaria a fin de devolver el expediente a la Sección Segunda, Subsección A, Sala de Conjuces del Consejo de Estado, para rehacer el Trámite de Tutela.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Consejera Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Sentencia de 6 de marzo de 2014. Radicación N°: 11001-03-15-000-2010-00076-03. Actor: Álvaro Hernán Velandia Hurtado. Referencia: Acción de Tutela. Impugnación contra la providencia de 17 de abril de 2013 del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A” –Sala de Conjuces.

<sup>37</sup> Sentencia de 29 de septiembre de 2009, M.P. Dra. Susana Buitrago Valencia. Radicación número: 11001-03-15-000-2003-00442-01(S). Actor: Álvaro Hernán Velandia Hurtado. “(...) Por su parte, los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada “vía gubernativa” queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto. La actuación administrativa y la vía gubernativa son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios. La primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que impone la sanción. La segunda se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía gubernativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia, es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada. Afirmar que la administración, además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de cinco años a partir del acto constitutivo de la falta la actuación administrativa sancionatoria también está obligada dentro de ese lapso a resolver los recursos de la vía gubernativa e incluso a notificar el acto que resuelve el último recurso, es agregarle a la norma que consagra el término para ejercer la potestad sancionatoria disciplinaria una exigencia que no contempla y permite, finalmente, dejar en manos del investigado, a su arbitrio, la determinación de cuándo se ‘impone’ la sanción, porque en muchas ocasiones es del administrado de quien dependen las incidencias del trámite de notificación de las providencias. En este orden de ideas, en el

Consejo de Estado en la cual se indica que para efectos de la prescripción de la acción disciplinaria la autoridad disciplinaria dentro de los cinco (5) años siguientes al cometimiento de la conducta investigada únicamente debía concluir la actuación administrativa, esto es, expedir y notificar el fallo de primera o única instancia.

La sentencia de tutela de 6 de marzo de 2014 proferida en segunda instancia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, fue remitida a la Corte Constitucional para efectos de revisión y esa corporación judicial mediante auto de 25 de julio de 2014<sup>38</sup> decidió no seleccionarla, por lo cual esa decisión hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.

Para una mejor comprensión del tema y dada su importancia para la resolución del cargo de prescripción de la acción disciplinaria objeto del presente acápite, la Sala se permite esquematizar la evaluación jurisprudencial en cuestión a través del siguiente cuadro:

	PROVIDENCIA	ACCIÓN	DECISIÓN	TESIS
1	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 23 de	Acción la nulidad y restablecimiento del derecho.	Declara nulidad de actos administrativo proferidos por la Procuraduría General	<b>Tesis (1).</b> Dentro del plazo de 5 años se debe proferir y notificar fallo de

sub examine es evidente que el fallo suplicado interpretó de forma errónea el artículo 12 de la Ley 25 de 1974 con las modificaciones que le introdujo el artículo 6 de la ley 13 de 1984, porque le otorgó un equivocado entendimiento al considerar el alcance del término de prescripción de la acción administrativa disciplinaria hasta comprendida la notificación del acto administrativo que resuelve el último recurso de la vía gubernativa. Por el contrario, imponer la sanción disciplinaria dentro del término de cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, significa que, como máximo, dentro de dicho plazo debe la autoridad pública expedir y notificar el acto administrativo principal, es decir, el acto primigenio que resuelve y que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria" (Subrayas y negrillas fuera del texto).

<sup>38</sup>

<http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/actuacion.php?palabra=T4430032&proceso=2&sentencia=-->

	mayo de 2002.		de la Nación, por prescripción de la acción disciplinaria.	primera o única instancia y además si se presentaron recursos se debe proferir y notificar el fallo que los resuelve.
2	Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 29 de septiembre de 2009.	Recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado de 23 de mayo de 2002.	Revoca la sentencia de 23 de mayo de 2002 del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B.	<b>Tesis (2).</b> Dentro del plazo de 5 años solo se debe proferir y notificar el fallo de primera o única instancia.
3	Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sala de Conjuces. Sentencia de primera instancia de 17 de abril de 2013.	Acción de tutela contra la sentencia de 29 de septiembre de 2009 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. (Primera Instancia).	Deja sin efectos la sentencia de 29 de septiembre de 2009 del Consejo de Estado de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.	<b>Tesis (1).</b> Dentro del plazo de 5 años se debe proferir y notificar el fallo de primera o única instancia y además si se presentaron recursos se debe proferir y notificar fallo que los resuelve.
4	Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de segunda instancia de 6 de marzo de 2014.	Acción de tutela contra la sentencia de 29 de septiembre de 2009 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. (Segunda Instancia).	Revoca la sentencia de tutela de primera instancia 17 de abril de 2013 proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sala de Conjuces.	<b>(Tesis (2)).</b> Dentro del plazo de 5 años solo se debe proferir y notificar el fallo de primera o única instancia.
5	Corte Constitucional, Auto de 25 de julio de 2014.	Acción de tutela contra la sentencia de 29 de septiembre de 2009 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. (Revisión).	Decide no seleccionar para revisión la sentencia de tutela de segunda instancia de 6 de marzo de 2014 proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta.	Hace tránsito a cosa juzgada constitucional la sentencia de tutela de segunda instancia de 6 de marzo de 2014 proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta y por tanto prevalece la <b>Tesis 2</b> , según la cual dentro del plazo de 5 años solo

				se debe proferir y notificar el fallo de primera o única instancia.
--	--	--	--	---

Del anterior recuento, se concluye que la jurisprudencia vigente en materia de prescripción de la acción administrativa disciplinaria, es la contenida en la sentencia de 29 de septiembre de 2009 proferida por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, según la cual, dentro del término de cinco (5) años establecido por el artículo 30 de la Ley 734 de 2002 *–sin la modificación realizada por la Ley 1474 de 2011–*, la autoridad disciplinaria competente solo debe proferir y notificar el fallo de primera o única instancia.

En ese orden argumentativo, bajo la vigencia del artículo 30 de la Ley 734 de 2002, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sus dos subsecciones, ha aplicado la tesis decantada por la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, en la sentencia de unificación de jurisprudencia de 29 de septiembre de 2009.

La Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, en sentencia de 13 de febrero de 2014,<sup>39</sup> en un asunto<sup>40</sup> donde el actor acusaba que se había configurado la prescripción de la acción disciplinaria porque la Procuraduría General de la Nación no notificó el fallo de segunda instancia dentro del término de los 5 años *-señalado en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002-*, afirmó que la sanción disciplinaria se impone y en consecuencia se

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”. Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón. Sentencia de 13 de febrero de 2014. Expediente 250002325000200700582 02. Actor: Eugenio Tercero Gil Gil.

<sup>40</sup> El actor de este caso, Eugenio tercero Gil Gil, afirmó que la conducta disciplinable se generó con la suscripción del contrato N° 050 de 28 de diciembre de 2001 por lo cual el plazo de 5 años establecido en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002 vencía el 28 de diciembre de 2006, en consecuencia se configuró la prescripción de la acción disciplinaria dado que el fallo de segunda instancia se profirió el 6 de diciembre de 2006 y se notificó por edicto el 22 de enero de 2007.

interrumpe el término de la prescripción con la expedición y notificación del fallo disciplinario principal y no con la expedición y notificación del fallo que resuelva los recursos de la vía gubernativa.

Esta misma interpretación jurídica del artículo 30 de la Ley 734 de 2002, fue acogida posteriormente por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado en sentencia de 28 de julio de 2014,<sup>41</sup> en un asunto de similares características al presente, en el cual el actor presentó como argumento de nulidad la prescripción de la acción disciplinaria argumentando que la Procuraduría General de la Nación profirió y notificó por fuera del término de 5 años el fallo que resolvió un recurso de reposición que interpuso contra el fallo de única instancia;<sup>42</sup> la Sala señaló que dentro del mencionado plazo, para que no opere la prescripción la autoridad disciplinaria solo debe proferir el acto administrativo principal y no los que resuelven los recursos interpuestos contra este.

En pronunciamiento del 30 de junio de 2016,<sup>43</sup> la Sección Segunda, Subsección A de esta Corporación nuevamente se pronunció en cuanto a la

---

<sup>41</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E). Sentencia de 28 de julio 2014. Expediente N° 11001-03-25-000-2011-00365-00. Interno 13/7-2011. Actor: Jorge Aurelio Noguera Cotes.

<sup>42</sup> En este caso el demandante el señor Jorge Aurelio Noguera Cotes, Director del Departamento Administrativo de Seguridad — DAS, había sido sancionado por la Procuraduría General de la Nación por haber permitido que la entidad que dirigía realizara sin orden judicial interceptaciones telefónicas y seguimientos a varias personas. Argumentaba el actor que la última de las conductas reprochadas había sido cometida el 25 de octubre de 2005, por lo cual los 5 años de prescripción de la acción vencían el 25 octubre de 2010 y dado que el fallo que resolvió un recurso de reposición contra el fallo de única instancia fue proferido el 19 de noviembre de 2010, se había configurado la prescripción de la acción disciplinaria.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia de 30 de junio de 2016. Radicación 11001 03 25 000 2011 00170 00 (0583-11) actor: Sabas Pretelt de la Vega. Esta posición jurídica también ha sido asumida recientemente por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado en el auto de 15 de septiembre de 2016 – Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez-, por el cual, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por Cielo González Villa contra la Procuraduría General de la Nación, revocó el auto de 7 de octubre de 2014 proferido por el Tribunal Administrativo del Huila que decretó la suspensión provisional de los actos administrativos disciplinarios demandados.

figura de la prescripción de la acción disciplinaria consagrada en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002; en esta oportunidad la Sala reiteró que la autoridad disciplinaria impone la sanción e interrumpe el término de la prescripción con la expedición y notificación del fallo disciplinario principal y no con el que resuelve los recursos interpuestos contra éste

Del anterior análisis legal y jurisprudencial se colige que la prescripción de la acción disciplinaria ha sido abordada por el legislador en diversas oportunidades -*Leyes 25 de 1974; 13 de 1984; 200 de 1995 y 734 de 2002*- como una institución jurídica para evitar que la investigación se prolongue indefinidamente, en consecuencia, estas normas consagran un plazo máximo para su duración, luego de lo cual se pierde la competencia para sancionar.

Este término de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado se interrumpe cuando lo autoridad que adelanta el proceso impone la sanción, esto es cuando expide y notifica el fallo de primera o de única instancia según el caso.

De igual forma, de acuerdo con la norma que actualmente rige la prescripción de la acción disciplinaria –*artículo 30 de la Ley 734 de 2002*<sup>44</sup>- el término puede ser de 5 o 12 años dependiendo de si se trata de faltas comunes o faltas especial gravedad; la contabilización del plazo es independiente para cada una de las conductas investigadas y el inicio de la contabilización es diferente si se trata de faltas de carácter instantáneo o de carácter continuado, pues para las primeras comienza desde su consumación mientras que para las segundas desde el último acto de realización.

---

<sup>44</sup> Debe resaltarse que se hace alusión al artículo 30 –original- de la Ley 734 de 2002, antes de la modificación realizada por el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011.

De conformidad con las conclusiones expuestas en el presente acápite, respecto de los elementos esenciales que deben ser tenidos en cuenta para la contabilización de prescripción de la acción disciplinaria, a continuación, la Sala se permite esquematizar el referido asunto, así:

<b>ELEMENTOS DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA EN EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY 734 DE 2002 Y LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.</b>	
PLAZO	- 5 años –para faltas comunes-.  - 12 años para faltas de especial gravedad.
INICIO CONTABILIZACIÓN DE PLAZO	DE DEL Para las faltas de agotamiento instantáneo - Desde el cometimiento de la conducta Para las faltas de agotamiento continuado - Desde el cometimiento de la última conducta.
FORMA CONTABILIZACIÓN	DE Independiente para cada una de las conductas investigadas en un mismo proceso disciplinario.
INTERRUPCIÓN TERMINO	DEL Con la expedición y notificación de los fallos de primera o única instancia.
CONSECUENCIA DE LA CONFIGURACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN	Pérdida de la competencia para sancionar.

Aclarados los aspectos relevantes que regulan la prescripción de la acción disciplinaria, se concluye que para resolver el caso objeto de estudio debe aplicarse el precedente jurisprudencial expuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009, por ser esta la interpretación correcta del artículo 30 de la Ley 734 de 2002, contrario a lo expuesto por el Tribunal Administrativo de

Cundinamarca, en consecuencia, procederá la Sala a estudiar el caso concreto, teniendo en cuenta el material probatorio que obra en el expediente.

**iii) Resolución del caso concreto**

Para efectos de establecer si en el presente asunto efectivamente operó la figura jurídica estudiada en el acápite antecedente, tal y como lo expone el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia objeto de impugnación, la Sala hará alusión a los hechos que se encuentran objetivamente acreditados en el expediente, relevantes para contabilizar el término de prescripción de la acción disciplinaria:

1. La conducta disciplinariamente reprochada al demandante tiene que ver con la celebración del convenio de cooperación con la OEI para el desarrollo del proyecto denominado *“plan de mejoramiento Universidad Surcolombiana vigencia 2006”* en su calidad de rector de la Universidad Surcolombiana.<sup>45</sup>
2. El convenio de cooperación para el desarrollo del proyecto denominado *“plan de mejoramiento Universidad Surcolombiana vigencia 2006”* fue suscrito por el señor Ricardo Mosquera Meza en su calidad de rector del referido ente universitario y la OEI el 6 de enero de 2006.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> De conformidad con el acto de formulación de cargos, visible a folios 589 a 608 del cuaderno N.º 3 anexo al expediente

<sup>46</sup> Visible a folios 10 a 15 del cuaderno N.º 1 anexo al expediente

3. El fallo disciplinario de primera instancia mediante el cual se impuso sanción disciplinaria al accionante fue proferido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública el 9 de noviembre de 2010.<sup>47</sup>
4. El fallo disciplinario de segunda instancia que confirmó la sanción disciplinaria al señor Ricardo Mosquera Meza, fue expedido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación el 22 de diciembre de 2011.<sup>48</sup>

De los hechos antes enumerados, colige la Sala que la falta disciplinaria endilgada al accionante es de agotamiento o consumación instantánea, pues esta se configuró con la suscripción del citado convenio de cooperación con la OEI, acto reprochado disciplinariamente por la PGN al señor Mosquera Meza en su calidad de rector de la Universidad Surcolombiana. Resalta esta Corporación que dicho acto se consumó el 6 de enero de 2006 y no en el mes de diciembre de 2005 como erróneamente lo afirmó el *A quo* en la sentencia recurrida, pues si bien, en dicha fecha se realizaron gestiones tendientes a la suscripción de dicho negocio jurídico,<sup>49</sup> este solo se materializó o perfeccionó con la firma del convenio, pues, es esta la que otorga prerrogativas y obligaciones a las partes intervinientes.

En virtud de lo anterior, y del análisis normativo realizado en acápites antecedentes, se evidencia que la prescripción de la acción disciplinaria en el presente asunto opera transcurridos 5 años contados a partir de la consumación de la falta disciplinaria atribuida al accionante, es decir, desde la suscripción del convenio de cooperación con la OEI el 6 de enero de 2006. En consecuencia, en el presente

---

<sup>47</sup> Visible a folios 3 a 24 del cuaderno principal del expediente

<sup>48</sup> Visible a folios 25 a 40 del cuaderno principal del expediente

<sup>49</sup> De conformidad con los documentos obrantes a folios 17 a 23 del cuaderno N.º 1 anexo al expediente

asunto, la prescripción de la acción disciplinaria se configuraba solo hasta el 6 de enero del año 2011.

En ese orden de ideas, observa la Sala que el fallo disciplinario de primera instancia, mediante el cual se impuso sanción disciplinaria al demandante, fue proferido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública el 9 de noviembre de 2010,<sup>50</sup> fecha en la cual, de conformidad con el análisis legal y jurisprudencial realizado, se interrumpió el término de prescripción de la acción disciplinaria, es decir, 1 mes y 27 días antes de que esta se configurara en el proceso de la referencia.

Para mejor comprensión de lo anterior, la Sala se permite ilustrar el argumento esgrimido a través de un esquema silogístico como el elaborado en acápites antecedentes:

- 1. Premisa mayor:** de conformidad con el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, interpretado a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado, el término de la prescripción de la acción disciplinaria **es de 5 años contados a partir del día de la consumación de la falta -para las faltas de ejecución instantánea- hasta la expedición del fallo disciplinario de primera o única instancia.**
- 2. Premisa menor:** Que en el caso objeto de estudio, el término de prescripción de la acción disciplinaria **inició en el 6 de enero de 2006 -fecha de suscripción del convenio de cooperación con la OEI - y finalizó 5 años después, esto es, el 6 de enero de 2011; y el fallo disciplinario de primera instancia fue proferido el 9 de noviembre de 2010.**

---

<sup>50</sup> Visible a folios 3 a 24 del cuaderno principal del expediente

**3. Conclusión:** toda vez que la falta disciplinaria se consumó el 6 de enero de 2006 y el fallo disciplinario de primera instancia fue proferido el 9 de noviembre de 2010 *–antes del 6 de enero de 2011–*, **en el caso objeto de estudio no operó la prescripción de la acción disciplinaria.**

En virtud del análisis realizado y de todo lo expuesto, concluye esta Corporación que en el presente caso no operó la prescripción de la acción disciplinaria, es decir, que la PGN sancionó disciplinariamente al señor Ricardo Mosquera Meza con plena competencia para ello, contrario a lo expuesto en la sentencia recurrida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, motivo por el cual le asiste razón a la entidad demandada en los argumentos expuestos en el recurso de apelación objeto del presente asunto.

**2.3.2. Resolución del segundo problema jurídico, referido al desconocimiento del principio de autonomía universitaria.**

Señala en este punto la sentencia recurrida, que la PGN desconoció el principio de autonomía universitaria al imponer sanción disciplinaria al señor Ricardo Mosquera Meza en su calidad de rector de la Universidad Surcolombiana por los siguientes aspectos puntuales:

- 1.** Por haber celebrado el convenio de cooperación interadministrativa con la OEI mediante contratación directa, sin la realización de un proceso de licitación pública.

2. Por suscribir convenio de cooperación interadministrativa con la OEI sin tener autorización del Consejo Superior Universitario.

Respecto del primer aspecto, el *A quo* afirmó que en virtud del artículo 20 del estatuto de contratación de la Universidad Surcolombiana, proferido en desarrollo del principio de autonomía universitaria, los convenios de cooperación pueden ser celebrados mediante contratación directa, sin que sea requerida la ejecución de un proceso de licitación pública.

En relación al segundo punto, consideró que en aplicación del artículo 5 del mencionado estatuto de contratación del ente universitario, el demandante en su calidad de rector de la universidad Surcolombiana no requería autorización del Consejo Superior Universitario para suscribir el convenio de cooperación con la OEI, motivo por el cual resultan infundados los argumentos expuestos por la PGN en sustento de la sanción disciplinaria al señor Mosquera Meza, pues el negocio jurídico aludido fue efectuado con observancia de las normas de contratación del ente universitario.

Estudiados en detalle los fallos disciplinarios demandados, se evidencia que la PGN no impuso sanción disciplinaria al señor Ricardo Mosquera Meza por los dos aspectos antes referenciados, sino por la inclusión del suministro de un vehículo blindado a la rectoría de la Universidad Surcolombiana dentro de los objetivos del convenio de cooperación interadministrativa del 6 de enero de 2006, negocio que no corresponde con el objeto del referido convenio, lo cual conllevó a que la OEI celebrara los contratos de compraventa N.º C-0130-06 el 22 de abril de 2006 y N.º C-0132 del 24 de abril de 2006, sin tener

capacidad jurídica para ello, acción que convirtió a la mencionada entidad internacional en un intermediario en la administración de recursos públicos.

Observa la Sala, que los hechos aquí referenciados, señalados como ajustados a derecho por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia apelada, sí fueron reprochados por la autoridad disciplinaria en el acto de formulación de cargos del 11 de junio de 2008,<sup>51</sup> pero fueron excluidos de la imputación jurídica realizada al actor, mediante los fallos disciplinarios, por haber sido realizados de conformidad con el procedimiento establecido por el estatuto de contratación de la Universidad Surcolombiana para la celebración de convenios de cooperación con entidades internacionales, como el convenio del 6 de enero de 2006 suscrito con la OEI. Sobre este punto, el fallo disciplinario de primera instancia del 9 de noviembre de 2010 señaló:

***“(iii) procedimiento para la selección del contratista***

*(...)*

*De lo anterior se infiere, que para la celebración de un convenio de cooperación con un organismo internacional, no resulta procedente su sometimiento a licitación pública, pues estos pueden celebrarse mediante contratación directa, de acuerdo con la norma anteriormente transcrita”*

*(...)*

***(iv) Autorización del consejo Superior Universitario***

*(...)*

*Como se señaló anteriormente, al considerar que se trata de un convenio de cooperación con un organismo internacional, éste no requiere de autorización previa del Consejo superior Universitario, pues tal autorización hace referencia a contratos y no a convenios, cuya diferencia ya fue establecida en apartes anteriores.*

---

<sup>51</sup> Visible a folios 589 a 609 del cuaderno anexo N.º 3 del expediente

*Por esta misma consideración tampoco se requería autorización del Comité de Contratación.”*

En ese mismo sentido, el fallador disciplinario de segunda instancia, mediante fallo del 22 de diciembre de 2011 se refirió al tema objeto de estudio en el presente acápite en los siguientes términos:

*“Lo que se cuestionó en el auto de cargo es que el investigado haya celebrado el convenio de cooperación para el desarrollo del proyecto denominado “plan de mejoramiento de la Universidad Surcolombiana” con la OEI, con el fin de “mejorar los indicadores de gestión, administrativos, académicos y de investigación, de manera que se obtengan resultados y procesos eficientes, eficaces y pertinentes”, violando al parecer el estatuto de contratación de la universidad, por cuanto lo suscribió:*

- 1. Sin mediar procedimiento alguno; sin embargo, en el fallo de primera instancia se determinó que “De lo anterior se infiere, que para la celebración de un convenio de cooperación con un organismo internacional, no resulta procedente su sometimiento a licitación pública, pues estos pueden celebrarse mediante contratación directa (...) **por tanto, en relación con este aparte se le exculpó de responsabilidad disciplinaria.**”*
- 2. Sin contar con autorización del Consejo Superior Universitario ni con recomendación del Comité de Contratación; no obstante en el fallo se expresó que “éste no requiere de autorización previa del Consejo superior Universitario, pues tal autorización hace referencia a contratos y no a convenios, cuya diferencia ya fue establecida en apartes anteriores. (...) Por esta misma consideración tampoco se requería autorización del Comité de Contratación.”; **así también se razonó que el actuar del disciplinario se ajustó a derecho.**”*

De conformidad con los apartes transcritos de los fallos disciplinarios demandados, se observa de forma palmaria y evidente, que el señor Ricardo Mosquera Meza no

fue sancionado disciplinariamente por haber suscrito el convenio de cooperación interadministrativo con la OEI por medio de contratación directa y sin autorización del Consejo Superior Universitario ni concepto del Comité de Contratación de la Universidad Surcolombiana, como erróneamente se expuso en la demanda y en la sentencia impugnada, pues dichos hechos fueron excluidos de la imputación jurídica realizada al accionante, mediante los fallos disciplinarios, por no ser estos, contrarios al estatuto de contratación del referido ente universitario.

En ese orden de ideas, concluye la Sala, que la PGN no desconoció el principio de autonomía universitaria mediante los actos administrativos de naturaleza disciplinaria aquí demandados, contrario a lo expuesto en la sentencia recurrida, pues se reitera, estos no hacen parte del sustento de la sanción disciplinaria impuesta al accionante, así las cosas, no le asiste razón al Tribunal Administrativo de Cundinamarca al considerar que en el presente asunto la autoridad disciplinaria desconoció el principio constitucional invocado.

### **2.3.3. Resolución del tercer problema jurídico, relacionado con la ausencia de falta disciplinaria**

Consideró el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante la sentencia recurrida, que la conducta disciplinariamente reprochada al accionante mediante los actos administrativos demandados, referida a la adquisición de un vehículo blindado destinado a la rectoría de la Universidad Surcolombiana, en virtud del convenio de cooperación interadministrativa suscrito con la OEI el 6 de enero de 2006, no es constitutiva de la falta disciplinaria prevista en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, toda vez que, de conformidad con las circunstancias de orden público de la región se requería la compra del mencionado vehículo; y el

demandante en virtud de sus funciones como rector del ente universitario, tenía plenas facultades para la adquisición del mismo.

Una vez estudiados los elementos de juicio obrantes en el expediente, a fin de desatar el planteamiento estudiado en el presente acápite, la Sala se permite realizar las siguientes precisiones:

1. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura – OEI-, es un organismo gubernamental de carácter internacional que tiene como finalidad la cooperación entre Estados Iberoamericanos en los campos de educación, ciencia, tecnología y cultura.<sup>52</sup>
2. El señor Ricardo Mosquera Meza en su calidad de rector de la Universidad Surcolombiana suscribió el convenio de cooperación del 6 de enero de 2006 con la OEI, para la ejecución del proyecto denominado “*Plan de Mejoramiento Universidad Surcolombiana para la vigencia de 2006*”, por valor de \$553.007.176,<sup>53</sup> cuyo objeto consistía en mejorar los indicadores de gestión, administrativos, académicos, y de investigación en el mencionado ente universitario.<sup>54</sup>
3. Dentro del plan operativo elaborado por la oficina de planeación de la Universidad Surcolombiana, el cual debía ejecutar la OEI en virtud del convenio del 6 de enero de 2006 y que además, por disposición de las partes

---

<sup>52</sup> Artículo 1 de la Ley 30 de 1989, estatutos de la OEI, visible a folio 210 del cuaderno anexo N.º 1 del expediente

<sup>53</sup> Correspondiente a \$ 494.936.366 aportados por la Universidad Surcolombiana y \$ 58.070.810 aportados por la OEI.

<sup>54</sup> Página 3 del convenio del 6 de enero de 2006, visible a folios 10 a 15 del cuaderno anexo N.º 1 del expediente

hace parte integral del mismo, se incluyó la adquisición de un vehículo blindado para el mejoramiento de la seguridad de los funcionarios del ente universitario.<sup>55</sup>

4. Mediante orden del 21 de febrero de 2006, el demandante autorizó el pago por valor de \$ 494.936.366 a la OEI por concepto de aporte al convenio del 6 de enero de 2006.<sup>56</sup> Dicho pago fue realizado el 27 de febrero de 2006.<sup>57</sup>
5. Mediante contrato N.º C-130-06 del 22 de abril de 2006 la OEI suscribió contrato de compraventa para el suministro de un vehículo a la rectoría de la Universidad Surcolombiana con la empresa COLWAGEN S.A. por la suma de \$ 58.900.000.<sup>58</sup>
6. Mediante contrato de compraventa N.º C-132 -06 del 24 de abril de 2006, la OEI celebró negocio de compraventa con la empresa BLINDAJES ISBI LTDA por la suma de \$39.440.000 para el suministro de blindaje para un vehículo con destino a la rectoría de la Universidad Surcolombiana.<sup>59</sup>

De los hechos antes expuestos, los cuales se encuentran plenamente probados en el expediente, concluye la Sala que tal y como lo afirmó la PGN en el fallo de segunda instancia, al incluir la adquisición de un vehículo blindado dentro de los objetivos del convenio de cooperación interadministrativa celebrado entre la Universidad Surcolombiana y la OEI, el demandante desconoció la finalidad del referido convenio, que era el mejoramiento de los indicadores de gestión, administrativos,

---

<sup>55</sup> Página 3 del documento denominado “plan de mejoramiento académico, administrativo y de investigación para la vigencia 2006”, visible a folios 21 a 23 del cuaderno anexo N.º 1 del expediente

<sup>56</sup> Visible a folios 284 del cuaderno anexo N.º 2 del expediente

<sup>57</sup> según comprobante de egreso, visible a folio 302 del cuaderno anexo N.º 2 del expediente

<sup>58</sup> visible a folios 392 a 400 del cuaderno anexo N.º 2 del expediente

<sup>59</sup> visible a folios 426 a 443 del cuaderno anexo N.º 2 del expediente

académicos y de investigación de la universidad, y puso al citado ente internacional en situación de intermediario en el manejo de dineros públicos, pues dicho objeto contractual no tienen relación alguna con los fines de la OEI, es decir, que dentro de las finalidades de dicha entidad, no se encuentra la comercialización y suministro de vehículos automotores.

Entonces, es claro que con la suscripción del referido convenio, en el cual se incluyó la adquisición de un vehículo blindado por parte de la OEI, entidad que no tiene dentro de sus finalidades el cumplimiento de dicha actividad, el demandante desconoció los principios de la contratación estatal de selección objetiva, toda vez que el negocio jurídico objeto de reproche disciplinario debía ser celebrado con una entidad con capacidad para ello, mediante un contrato distinto al convenio del 6 de enero de 2006; el principio de planeación, pues no se realizó el procedimiento idóneo, para la compra del mencionado vehículo blindado; el principio de eficacia, e incluso el principio de responsabilidad, que si bien no se mencionó en los fallos disciplinarios, evidentemente fue desconocido por el señor Mosquera Meza, toda vez, que al contratar a una entidad que no es idónea ni tiene conocimientos especializados en el desarrollo de una actividad, ha podido generarse un detrimento patrimonial al Estado, que si bien en este caso no se acreditó, se puso en riesgos dineros públicos.

En virtud de lo expuesto, es claro que la conducta del accionante si es constitutiva de la falta disciplinaria prevista en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 del 2002, contrario a lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Resalta la Sala, que si bien, el demandante como rector de la Universidad Surcolombiana tenía competencia para adquirir un vehículo blindado para el

servicio de la universidad, con el propósito de garantizar la seguridad de sus funcionarios, atendiendo a las circunstancias de orden público de la región, dicho negocio debía ser realizado con una persona idónea para ello, especializada en seguridad o en la comercialización de automotores, y no con la OEI, cuyo campo de acción se aleja ostensiblemente de dicha actividad.

De conformidad con lo expuesto, se evidencia el equívoco del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al considerar que la conducta disciplinariamente reprochada al actor no es constitutiva de falta disciplinaria, por tanto le asiste razón a la PGN en los argumentos expuestos en el recurso de apelación objeto del presente asunto.

Ahora bien, en atención a que todos los argumentos esgrimidos por el *A quo* en la sentencia recurrida, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda fueron desestimados, de conformidad con el recurso de apelación interpuesto por la PGN, siguiendo la metodología señalada en la cuestión previa reseñada al inicio del aparte de consideraciones de esta providencia, procederá la Sala al estudio del cargo de la violación expuesto en la demanda, referido a la vulneración del derecho al debido proceso del demandante por desconocimiento del principio de congruencia entre el acto de imputación de cargos y el fallo disciplinario de segunda instancia, toda vez que este no fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**2.3.4. Resolución del cuarto problema jurídico, referido a la vulneración del derecho al debido proceso del accionante por desconocimiento del principio de congruencia.**

Toda vez que en el cargo propuesto en la demanda, el actor señala, que el fallador disciplinario de segunda instancia vulneró su derecho al debido proceso por variar la imputación jurídica realizada en el pliego de cargos, para resolver el planteamiento expuesto considera pertinente la Sala hacer referencia a: **i)** el derecho al debido proceso en actuaciones administrativas; **ii)** el acto de pliego de cargos; para finalmente, **iii)** resolver el caso concreto.

#### **2.2.1.1. El debido proceso administrativo**

La Constitución Política de 1991, en su artículo 29 consagró el derecho fundamental al debido proceso, en aplicación al principio de legalidad,<sup>60</sup> el cual constituye uno de los fundamentos esenciales del Estado Social de Derecho, toda vez que impone un límite al ejercicio del poder público, en especial, a la aplicación del *ius puniendi*, teniendo en cuenta que las funciones del Estado deben ser desarrolladas, con la estricta observancia de los lineamientos o parámetros establecidos previamente por el legislador.

El debido proceso, además de ser un límite al ejercicio del poder público, representa un mecanismo de protección a los derechos de los ciudadanos, pues el Estado no puede limitar su ejercicio o cercenarlos de manera arbitraria o deliberada. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el debido proceso como un conjunto de lineamientos, parámetros o exigencias consagradas por una Ley, de aplicación obligatoria en cualquier actuación del Estado, bien sea judicial o administrativa.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas. Corte Constitucional, sentencia C-710 de 2001, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>61</sup>Corte Constitucional, sentencia C-034 de 2014, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

En el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho fundamental objeto de estudio en el presente acápite ha sido denominado por la jurisprudencia, como debido proceso administrativo, que hace referencia a la aplicación de los procedimientos legalmente establecidos por parte de las entidades del Estado, en el curso de cualquier actuación administrativa, con el propósito de garantizar los derechos de las personas que puedan resultar afectadas por las decisiones de la administración. La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en reiteradas oportunidades ha sostenido que el debido proceso administrativo está constituido por las siguientes prerrogativas:

*“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”.*<sup>62</sup>

Entonces, el debido proceso administrativo impone a las entidades del Estado adelantar cualquier actuación o procedimiento administrativo, cuyo propósito sea crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, con la estricta observancia de los lineamientos previamente consagrados por el legislador, esto con el objeto de garantizar a los ciudadanos que puedan verse

---

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

afectados por el ejercicio de la función pública, la protección de sus derechos de contradicción y defensa.

En materia disciplinaria, el debido proceso administrativo impone a la autoridad disciplinaria entre otros aspectos, sancionar al disciplinado exclusivamente por la comisión de los hechos objeto de reproche disciplinario inicialmente imputados, y no por unos diferentes, esto con el claro propósito de proteger el derecho de contradicción y defensa de este, esta garantía ha sido denominada por la jurisprudencia del Consejo de Estado como principio de congruencia. Sobre el particular, esta Corporación se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“El principio de congruencia entre el acto de formulación del pliego de cargos y el fallo disciplinario, se refiere a la correspondencia que debe existir entre dichas providencias en la denominación jurídica que se endilga al disciplinado. En tal virtud, se proscribe que se formule un cargo por una falta y el fallo disciplinario atribuya una distinta a aquella que fue imputada en el pliego de cargos.*

*El incumplimiento del principio de incongruencia trae como consecuencia la posibilidad de invalidar la actuación, por violación del debido proceso del disciplinado. Tal principio encuentra relevancia al garantizar que el implicado pueda ejercer el derecho de defensa y contradicción, y materializa especialmente los derechos de acceso a la investigación y de rendir descargos.”<sup>63</sup>*

#### **2.2.1.2. Del pliego de cargos y la oportunidad para modificarlo**

---

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Dr. William Hernández Gómez, sentencia del 10 de noviembre de 2016. Expediente 11001-03-25-000-2011-00651-00(2542-11). Actor: Beatriz Alicia Noguera Pardey. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

La formulación del pliego de cargos constituye una de las actuaciones con especial relevancia en el trámite del proceso disciplinario, pues en dicho acto se realiza la imputación inicial de la comisión de una falta disciplinaria al investigado, este se encuentra regulado en el capítulo tercero de la Ley 734 de 2002, cuyo artículo 163 consagra los elementos que se deben incluir en la formulación de cargos, así:

**“Artículo 163.** *Contenido de la decisión de cargos. La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener:*

- 1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.*
- 2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta.*
- 3. La identificación del autor o autores de la falta.*
- 4. La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta.*
- 5. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados.*
- 6. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este código.*
- 7. La forma de culpabilidad.*
- 8. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales.”*

Con la decisión de formulación de cargos, se impone un límite claro a la actuación sancionatoria por parte de la autoridad disciplinaria, pues esta deberá concentrarse únicamente en la conducta cuyas circunstancias de tiempo, modo y lugar se describen en dicho acto administrativo, que constituye una falta disciplinaria, consagrada como tal por el legislador y que de conformidad con las pruebas recaudadas hasta dicha etapa del procedimiento administrativo es atribuible al investigado.

Así mismo, con la notificación del acto de formulación de cargos,<sup>64</sup> se le pone de presente al investigado la conducta presuntamente realizada objeto de reproche disciplinario, el análisis de las pruebas, la culpabilidad y demás elementos esenciales del proceso disciplinario promovido en su contra, con lo que se busca garantizar el derecho de contradicción y defensa del mismo, pues con la actuación objeto de estudio se da acceso a la investigación, la oportunidad de solicitar copias de la misma<sup>65</sup> y la posibilidad de presentar descargos o argumentos de oposición;<sup>66</sup> mediante los cuales puede controvertir los elementos de juicio obrantes en el proceso y presentar pruebas en su beneficio, justificar la licitud de la conducta disciplinariamente reprochada, solicitar la nulidad de la actuación, presentar alegatos de conclusión inclusive, guardar silencio sobre el particular.<sup>67</sup>

Resulta relevante destacar que el acto de formulación de cargos no constituye la imputación definitiva que se efectúa en el transcurso del proceso disciplinario; por el contrario, es apenas, una adecuación típica provisional, pues en dicha instancia de la actuación administrativa, no se ha escuchado al disciplinado y seguramente no se habrá recaudado la totalidad de los elementos de juicio que otorguen certeza al fallador disciplinario de la comisión de la falta disciplinaria investigada, pues reitera la Sala, que el pliego de cargos cumple la finalidad específica de limitar o concretizar el ámbito de la actuación disciplinaria y permitir al investigado su derecho de contradicción y defensa.

---

<sup>64</sup> La cual debe efectuarse personalmente de conformidad con el artículo 165 inciso 1.º de la Ley 734 de 2002.

<sup>65</sup> Prevista en el artículo 92 numerales 1.º y 7º de la Ley 734 de 2002.

<sup>66</sup> Prevista en el artículo 92 numeral 5º de la Ley 734 de 2002.

<sup>67</sup> Prevista en el artículo 92 numeral 8º de la Ley 734 de 2002.

Ahora bien, toda vez que la decisión de formulación de cargos constituye un acto provisional, el fallador disciplinario puede variar algunos de los elementos esenciales inicialmente incluidos en el citado acto administrativo, si así a bien lo tiene en el transcurso de la actuación disciplinaria, con miras a salvaguardar los derechos fundamentales del disciplinado y obtener la verdad material en el referido procedimiento sancionatorio. El inciso final del artículo 165 de la Ley 734 de 2002, contempla una oportunidad para tales efectos, cuyo texto dispone:

*“El pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente. La variación se notificará en la misma forma del pliego de cargos y de ser necesario se otorgará un término prudencial para solicitar y practicar otras pruebas, el cual no podrá exceder la mitad del fijado para la actuación original. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1076 de 2002 y el texto restante del inciso EXEQUIBLE.**”*

De la norma transcrita se colige, que la imputación provisional realizada en el pliego de cargos podrá variarse una vez finalizada la práctica de las pruebas a las que haya lugar y hasta antes de proferir fallo de primera o única instancia, dicha variación tendrá lugar en dos eventos concretos, cuando se encuentre que ha habido un error en la calificación jurídica de la falta o se allegue al proceso una prueba nueva que obligue a variar la decisión de cargos. Realizada dicha variación, la misma norma prevé una nueva oportunidad para que el investigado solicite nuevas pruebas o controvierta las variaciones realizadas, esto con el propósito de salvaguardar el debido proceso, especialmente el derecho de contradicción y defensa del disciplinado.

Una vez agotadas las oportunidades procesales antes señaladas, la autoridad disciplinaria **no podrá variar elementos esenciales de la imputación disciplinaria como la conducta reprochada, la ilicitud sustancial o la culpabilidad**, por ejemplo, en el fallo de primera o única instancia, pues esto implicaría la vulneración del principio de congruencia entre la imputación efectuada en el trámite disciplinario, la cual pudo ser controvertida por el investigado; y la realizada en el fallo disciplinario, toda vez que dicho acto constituiría una evidente vulneración al debido proceso administrativo al disciplinado, el cual no tendría oportunidad alguna para controvertir los aspectos objeto de la variación.

De conformidad con las normas estudiadas precisiones realizadas en este aparte, procede la Sala a determinar sin en el caso concreto, el fallador disciplinario de segunda instancia desconoció el principio de congruencia por haber variado la imputación jurídica realizada en el pliego de cargos.

### **2.2.1.3. Resolución del caso concreto**

Revisado el acto administrativo de formulación de cargos,<sup>68</sup> observa la Sala que, a través de este, la PGN imputó al señor Mosquera Meza, la comisión de la falta disciplinaria gravísima prevista en el artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002 por desconocimiento de los principios de contratación estatal de selección objetiva, planeación y eficacia, de conformidad con los hechos que a continuación se referencian:

1. Haber celebrado el convenio de cooperación interadministrativo del 6 de enero de 2006 con la OEI, mediante contratación directa, es decir, sin la realización de procedimiento de licitación pública.

---

<sup>68</sup> Visible a folios 589 a 609 del cuaderno anexo N.º 3 del expediente.

2. Haber celebrado el convenio de cooperación interadministrativo del 6 de enero de 2006 con la OEI, sin autorización del Consejo Superior Universitario y sin concepto previo del Comité de Contratación de la Universidad.
  
3. Haber celebrado convenio de cooperación interadministrativo con una entidad de derecho internacional que no contaba con la capacidad para cumplir con el objeto contractual, lo que produjo que la OEI desempeñara una labor de intermediación al administrar recursos públicos.

Estudiado en detalle el fallo disciplinario del 9 de noviembre de 2010,<sup>69</sup> se evidencia que la autoridad disciplinaria de primera instancia absolvió al demandante de responsabilidad disciplinaria por la comisión de los hechos señalados en los puntos 1 y 2 antes referenciados, de conformidad con lo expuesto en acápites anteriores del presente proveído. Respecto del hecho 3, concluyó que la OEI sí tenía competencia para desarrollar el objeto contractual del convenio, salvo para suscribir los contratos celebrados para el suministro de un vehículo blindado para la rectoría de la Universidad Surcolombiana. Entonces, el fallo de primera instancia impuso sanción disciplinaria al señor Mosquera Meza solamente por la suscripción de dos contratos para la compra de un vehículo blindado por parte de la entidad contratada para la ejecución del citado convenio, sin tener esta la capacidad para ello, lo que la convirtió en un intermediario en la administración de recursos públicos. Este acto que produjo la imposición de sanción disciplinaria al accionante no constituye un hecho nuevo, distinto a los

---

<sup>69</sup> Fallo disciplinario de primera instancia.

cuestionados en el pliego de cargos, pues, este se encuentra incluido dentro del punto 3 antecedente.

Ahora bien, el fallo del 22 de diciembre de 2011, proferido en segunda instancia por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, confirmó la sanción impuesta en primera instancia al señor Ricardo Mosquera Meza por encontrarlo disciplinariamente responsable de la comisión de la falta disciplinaria gravísima prevista en el artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002 por desconocimiento de los principios de contratación estatal de selección objetiva, es decir, la misma norma invocada y por los mismo hechos que dieron sustento a la decisión de primera instancia del 9 de noviembre de 2010, es decir, la celebración de dos contratos de compraventa para el suministro de un vehículo blindado por parte de la OEI sin tener capacidad para ello, hecho que como se expuso, se encuentra incluido de manera implícita en el auto de pliego de cargos.

De lo expuesto, colige la Sala que en el presente asunto la PGN no desconoció el principio de congruencia entre el acto de formulación de cargos y el fallo disciplinario de primera instancia, conforme lo afirma el demandante, pues dicha decisión no cambió los elementos esenciales de la imputación realizada, previamente conocida por el actor, en consecuencia, el cargo de la violación estudiado será despachado de forma desfavorable.

Ahora bien, en atención a que los fundamentos expuestos en la sentencia de primera instancia fueron desestimados mediante los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación propuesto por la PGN, y el cargo restante, referido al desconocimiento del principio de congruencia presentado por el accionante en la demanda, fue declarado como no prospero, esta Subsección deberá revocar la decisión impugnada, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A el 15 de septiembre de

2016, que accedió a las pretensiones de la demanda, y en consecuencia se procederá a negar estas, motivo por el cual no resulta necesario abordar el recurso de apelación interpuesto por la Universidad Nacional de Colombia, conforme lo expuesto en la cuestión previa planteada al inicio de la parte considerativa de la presente providencia.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

## **F A L L A**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 15 de septiembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovido por el señor Ricardo Mosquera Meza contra la Procuraduría General de la Nación y la Universidad Nacional de Colombia, por las razones expuesta en la parte motiva de la providencia, en tal virtud:

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Sección Segunda de la Corporación devuélvase el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y déjense las constancias de rigor.

Providencia estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**