



**PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD**– En materia disciplinaria debe aplicarse la norma más favorable al investigado.

*Aunado a lo anterior, se debe recalcar que el derecho disciplinario no reprocha el incumplimiento formal de los deberes, sino que sanciona "aquellas conductas que examinadas en el contexto de su realización impliquen la afectación sustancial de los deberes" (tal y como se referenció en el expediente 001100533 del 21 de septiembre de 2004 de la Procuraduría General de la Nación).*

*Al respecto, reposa dentro del encuadrado, que las anteriores órdenes de compra y de servicios, culminaron a satisfacción y que fueron pagadas en su totalidad. De igual manera, reposa a 137 del encuadrado el oficio suscrito por el Director del Departamento de la menciona da Facultad, con el que informó a este despacho que "una vez revisada la hoja de vida del profesor asociada en dedicación cátedra, no se encontró evidencia de incumplimiento o interferencia con el desempeño de lo consignado en el Programa de Trabajo Académico durante los arios 2011 a 2013 y tampoco se han visto afectadas las actividades de la Facultad" (fl. 137).*

*No obstante , como ya se anotó en este proveído al no acatar los preceptos constitucionales y legales consagrados al respecto del tema que hoy nos ocupa, el docente actuó contrario a los postulados de la función pública, lo cual, no puede desconocerse. Considerando el despacho que en este punto, se presentó una afectación a la función pública en menor grado, aspecto que ocasiona inescindiblemente el archivo de las diligencias por ausencia de uno de los elementos estructurales de la falta, en este caso , la Ilícitud Sustancial, de conformidad al artículo 100 del Acuerdo 171 de 2014 expedido por el Consejo Superior Universitario, que establece "en cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió o lo hizo en modalidad de culpa leve, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, que la conducta no configuró una ilícitud sustancial, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias".*

## **OFICINA DE VEEDURÍA DISCIPLINARIA DE LA SEDE BOGOTÁ**

**Expediente:** TD-B-134-2015  
**Fecha:** 14 de septiembre de 2016  
**Decisión:** Archivo  
**Conducta:** Actuar en asunto donde existe conflicto de interés, incompatibilidad o inhabilidad

## **I. ANTECEDENTES**

Mediante oficio el Jefe de la extinta Oficina Nacional de Control Disciplinario Interno remitió a la entonces Comisión Investigadora de Asuntos Disciplinarios del Personal Docente de la Sede Bogotá, el oficio de agosto de 2014 suscrito por el Jefe (e) de la Unidad de Gestión Administrativa de una Facultad, con el cual le adjuntó a la Directora de Gestión copia de la documentación concerniente al trámite de la Orden de Prestación de Servicios a nombre de una sociedad limitada. Trámite suspendido porque un profesor era el Representante legal de dicha firma y sin embargo había celebrado al parecer compromisos contractuales con esta Alma Mater.

## **II. CONSIDERACIONES**

Una vez evaluado el material probatorio recaudado en la Indagación Preliminar radicada con el Trámite Disciplinario No. TD B-134-2015 adelantado al docente Edison Torrado León, por hechos relacionados con que tuvo que suspenderse el trámite de la Orden de Prestación de Servicios No. 70 de agosto de 2014 a nombre de una Sociedad Limitada, porque el profesor era el Representante Legal de dicha empresa ; firma que había celebrado al parecer compromisos contractuales con esta Alma Mater, compete al despacho establecer si en el presente caso, deben archivarse las diligencias o si por el contrario se requiere continuar con la siguiente etapa procesal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 del Acuerdo 171 de 2014 proferido por el Consejo Superior Universitario.

Evidenciándose de las probanzas que durante los años 2011 a 2012 la Sociedad Limitada celebró con esta entidad educativa varios compromisos contractuales mediante órdenes de prestación de servicios.

También se observa que dichos compromisos contractuales, fueron suscritos por la entonces Representante legal; adicionalmente obra a folios 65 y 66 del encuadernado el certificado de existencia y representación legal de fecha 28 de septiembre de 2011 expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, en el que consta que el hoy cuestionado docente era para esa época, socio capitalista de la firma.

En este punto de la providencia, es necesario efectuar el respectivo análisis de la Tipicidad teniendo en cuenta el contenido de los artículos 127 y 128 de nuestra Constitución Política; en cuya primera disposición se estipuló que quienes funjan como servidores públicos no pueden celebrar, por sí o por interpuesta persona , o en representación de otro, contrato alguno, con entidades públicas o personas privadas que manejen o administren recursos públicos salvo las excepciones legales; así mismo, el segundo precepto constitucional enunciado consagra que no podrán desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas e instituciones en las que tenga

parte mayoritaria el Estado, excepto en los casos **expresamente determinados por la Ley.**

Aunado a ello, el artículo 23 del Decreto 1210 de 1993 (por el cual se estructuró el régimen orgánico de la Universidad Nacional), estableció que los profesores universitarios de carrera, son empleados públicos amparados por régimen especial.

De igual forma, el artículo 6 del Acuerdo No. 002 de 2008 del Consejo Superior Universitario, por el cual se adoptó el Régimen que contenía las normas generales de acuerdos de voluntades en nuestra institución, remite en cuanto a los temas de inhabilidades e incompatibilidades, prohibiciones y conflicto de intereses a la Constitución, la ley y normas internas de la Universidad. Observándose que la ley 80 de 1993, en su artículo 8 numeral 1, literal f, dispone que son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales, los servidores públicos.

En este mismo sentido, el numeral 14 del artículo 35 de la ley 734 de 2002 al respecto de lo anterior, establece:

**Artículo 35. Prohibiciones.**

*A todo servidor público le está prohibido:*

*(...)*

*14. Desempeñar simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndase por tesoro público el de la Nación, las entidades territoriales y las descentralizadas.*

*(...)*

Así las cosas, es claro para este despacho, que no sería viable que un servidor público desempeñe más de un cargo estatal ni reciba más de una erogación del tesoro público. En consecuencia, el profesor Torrado León para la fecha de los hechos no podía suscribir contratos con nuestra institución ni siquiera por intermedio de la Sociedad Limitada, ya que aunque dichos compromisos contractuales fueron celebrados en su momento por la entonces Representante legal de esa empresa, no puede desconocerse que esta firma es propiedad del hoy disciplinado, tal y como lo reconoció en su exposición libre y como consta en el Registro de Cámara y Comercio donde figura como socio capitalista.

Sin embargo, la Ley 4 de 1992 en su artículo 19 literal d) estipula como una de las excepciones a esta prohibición la de percibir honorarios por concepto de hora cátedra, siempre y cuando de conformidad a lo regulado en el parágrafo de esta norma, no sobrepase el límite de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades. Lo cual, implica que adicionalmente a las funciones que una persona realiza como servidora pública puede ejercer la docencia en dedicación cátedra siempre y cuando no exceda el tope establecido para ello. Pues bien, aunque

en el caso bajo estudio, el profesor ejerce su labor docente en dedicación cátedra, no puede obviarse que los valores cancelados por esta Universidad a la Sociedad Limitada fueron por concepto de compra de equipo e impresos y publicaciones, actividades que en criterio de este despacho, no están cobijadas dentro de la precitada excepción de la Ley 4 de 1992, lo cual, permite concluir que al no acatar los preceptos constitucionales y legales consagrados al respecto del hecho indagado, el docente actuó contrario a los postulados de la función pública.

Por último, es perentorio detallar que el artículo 26 numeral 3 del Acuerdo No. 016 de 2005 emanado del Consejo Superior Universitario, establecía como una de sus incompatibilidades, la siguiente:

*Artículo 26:*

*3. Incompatibilidades:*

*a) La celebración de contratos con la Universidad Nacional de Colombia, en los casos del personal académico de carrera, en período de prueba y de los expertos.*

El Estatuto de Personal Académico de esta Universidad que fue derogado por el Acuerdo No.123 de 13 de noviembre de 2013, norma dentro de la cual, no se encuentra tipificada la conducta descrita en el artículo 26 numeral 3 del Acuerdo 016 de 2005; pese a ello, no puede darse aplicación en este caso al Principio de Favorabilidad ya que la Autonomía Universitaria en ningún caso puede desconocer los preceptos constitucionales y legales.

De otra parte, en cuanto a un posible conflicto de intereses presentado en el hecho que hoy nos ocupa, dicha conducta se encuentra tipificada en el artículo 40 de la Ley 734 de 2002 que estipula:

*Artículo 40. Conflicto de intereses. Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.*

*Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público deberá declararse impedido.*

Igualmente, el numeral 4 del artículo 26 del Acuerdo 016 de 2005 emanado del Consejo Superior Universitario, sobre este tema consagraba:

*ARTÍCULO 26. El presente Estatuto enfatiza en los siguientes deberes, derechos, incompatibilidades y conflictos de intereses.  
(...)*

**4. Conflicto de intereses:**

*Toda docente de la Universidad Nacional deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primera civil, a su socio o socios de hecho o de derecho. Cuando en interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del docente, éste deberá declararse impedido. En el caso de que el docente no se declare impedido, la Universidad tendrá la posibilidad de declarar que se está presentando un conflicto de intereses, mediante un procedimiento que garantice el debido proceso (...).*

Al respecto de este tema, el Consejo de Estado se ha pronunciado en diferentes ocasiones, especificando lo siguiente:

*Es reiterada la jurisprudencia de esta Sala en el sentido de que al tenor de esas disposiciones se desprende que el interés que puede generar conflicto con el asunto de que trate debe ser directa, es decir que el efecto que la decisión pueda tener en las personas que como servidores públicos intervienen en ella sea inmediato sin consideración a circunstancias o elementos externos a la decisión; que se produzca de forma especial respecto de ellas, de su cónyuge o de un pariente suyo en los grados señalados en la última norma transcrita; y que además manifieste el impedimento para esa situación personal o familiar en el trámite del asunto (Consejo de Estado. Sección Primera. 23 de noviembre de 2006. Consejero Ponente Rafael E Ostau de Lafont Pianeta).*

De la misma manera, la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa, en el Fallo de Segunda Instancia proferido dentro del proceso con radicado 085 -11949-06, especificó:

*"El comportamiento del conflicto de intereses podría configurarse en la persona del servidor público si, efectivamente, está demostrado su injerencia en la decisión de la cual debió declararse impedido"*

Aspecto que también se corrobora en el documento encontrado por este despacho en el link [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDFItansparenciapor\\_colombia\\_capitu10\\_2 O.pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDFItansparenciapor_colombia_capitu10_2%20O.pdf), cuando se consigna sobre este punto, lo siguiente:

*"Un conflicto de intereses surge cuando una persona, como funcionario o empleado del sector público, es influenciada por consideraciones personales o realiza su trabajo. Así, las decisiones son tomadas con base en razón es equivocada"*

En este orden de ideas, en cuanto al caso bajo estudio debe indicarse que luego de revisar la parte pre y contractual de las órdenes de compra y de servicio suscritas entre las diversas Facultades de la Universidad con la Sociedad Limitada, se desprende de estos documentos que el profesor no fue el jefe de la dependencia y/o director de los proyectos para los cuales se requirió el servicio o la compra pertinente, tampoco formó parte del equipo que revisó las respectivas ofertas y escogió al proveedor, por ende, no tenía injerencia en la selección ni asignación de la respectiva contratación.

Adicionalmente, se observa que las instancias que intervinieron en estos procesos, siguieron los protocolos necesarios para adelantar las correspondientes contrataciones, sin que haya algún indicio que permita vislumbrar favorecimiento para el docente y su empresa. Siendo claro, para este despacho • que no se configuró conflicto de intereses.

Ahora bien, una vez finiquitado el análisis pertinente a la Tipicidad, se debe efectuar la correspondiente evaluación de la Ilícitud Sustancial, categoría dogmática definida por el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario, de la siguiente manera:

"La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna"

Del mismo modo, se encuentra descrita esta figura en el artículo 14 del Acuerdo No. 171 de 2014, así:

*La conducta será antijurídica cuando constituya un quebrantamiento de los deberes funcionales, siempre que ello implique una afectación sustancial a la función pública y los fines misionales de la Universidad, sin justa causa.*

Aunado a lo anterior, se debe recalcar que el derecho disciplinario no reprocha el incumplimiento formal de los deberes, sino que sanciona "*aquellas conductas que examinadas en el contexto de su realización impliquen la afectación sustancial de los deberes*" (tal y como se referenció en el expediente 001 100533 del 21 de septiembre de 2004 de la Procuraduría General de la Nación).

Al respecto, reposa dentro del encuadrado, que las anteriores órdenes de compra y de servicios, culminaron a satisfacción y que fueron pagadas en su totalidad. De igual manera, reposa a 137 del encuadrado el oficio suscrito por el Director del Departamento de la mencionada Facultad, con el que informó a este despacho que "*una vez revisada la hoja de vida del profesor asociada en dedicación cátedra, no se encontró evidencia de incumplimiento o interferencia con el desempeño de lo consignado en el Programa de Trabajo Académico durante los años 2011 a 2013 y tampoco se han visto afectadas las actividades de la Facultad*" (fl. 137).

No obstante, como ya se anotó en este proveído al no acatar los preceptos constitucionales y legales consagrados al respecto del tema que hoy nos ocupa, el docente actuó contrario a los postulados de la función pública, lo cual, no puede desconocerse. Considerando el despacho que en este punto, se presentó una afectación a la función pública en menor grado, aspecto que ocasiona inescindiblemente el archivo de las diligencias por ausencia de uno de los elementos estructurales de la falta, en este caso, la Ilícitud Sustancial, de conformidad al artículo 100 del Acuerdo 171 de 2014 expedido por el Consejo Superior Universitario, que establece *“en cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió o lo hizo en modalidad de culpa leve, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, que la conducta no configuró una ilicitud sustancial, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias”*.

Finalmente, en cuanto a una de las Ordenes de Prestación de Servicios obra en el expediente el Certificado de Existencia y Representación Legal de fecha 16 de junio de 2014 expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá a nombre de la Sociedad Limitada, empresa que según este documento tenía como Representante Legal al docente señalado, quien también era uno de sus socios capitalistas. Observándose adicionalmente, que dicha orden no fue suscrita porque su trámite fue suspendido por el Jefe (e) de la Unidad de Gestión Administrativa de la Facultad a la cual, pertenece el educador. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el contrato no se suscribió, su conducta es atípica y al desaparecer la tipicidad, esta situación conlleva a que no se configure falta disciplinaria; aspecto que genera al archivo de las diligencias por este hecho.

#### **OTRAS DISPOSICIONES:**

En cuanto a la conducta puesta en conocimiento de este despacho mediante oficio ONCDI 2105 de agosto 14 de 2014 (con el cual el Jefe de la entonces oficina Nacional de Control Disciplinario Interno remitió a la extinta Comisión Investigadora de Asuntos Disciplinarios del Personal Docente de la Sede Bogotá), no generó Ilícitud Sustancial sino una afectación en menor grado a la Función Pública porque el docente señalado no acató los preceptos constitucionales y legales consagrados al respecto del tema que hoy nos ocupa, por ende, se recomendará al Director del Departamento, con copia al Consejo de esa Facultad, para que en relación con el hecho de que el docente vendiera productos y/o prestara servicios a la Universidad a través de su empresa, si a bien lo tiene, se de aplicación al artículo 30 del Acuerdo 171 de 2014 del Consejo Superior Universitario, que establece:

*ARTÍCULO 30. Conductas que no afectan sustancialmente la función pública, los fines misionales o el deber funcional. Cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado la función pública, los fines misionales o el deber funcional, sin que se*

*evidencie su afectación sustancial, el jefe inmediato efectuará al autor de la conducta un llamado a cumplir con sus funciones y deberes como servidor público, de conformidad con el Estatuto de Personal Académico o de Personal Administrativo, según corresponda.*

**Universidad  
Nacional  
de Colombia**

*Esta situación no dará lugar a procedimiento disciplinario ni se registrará en la hoja de vida del servidor público.*

*PARÁGRAFO. Si la constatación de que la conducta no resulta sustancialmente ilícita se presenta dentro del proceso disciplinario, una vez esto sea evidenciado y en cualquier momento del proceso, el funcionario de conocimiento dispondrá el archivo de las actuaciones y recomendará al jefe inmediato aplicar lo dispuesto en esta norma.*

### **III. DECISIÓN**

Ordenar el archivo definitivo del trámite disciplinario.