



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**
Oficina Asesora Jurídica

OJ - 00250 - 23

Bogotá, D.C., 10 de marzo de 2023

De: JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Para: JOSÉ DAVID RIVERA ESCOBAR
Secretario General

Referencia: Concepto jurídico sobre proyecto de acuerdo *Por medio del cual se establece el Régimen Disciplinario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*

Respetado Secretario, cordial saludo.

En atención a su solicitud atinente a *la secretaria general solicita de su colaboración para emitir concepto de Viabilidad Jurídica por parte de la Oficina Jurídica*, se emite el correspondiente concepto.

Es oportuno indicar que, para su realización, se tuvieron en cuenta las recomendaciones transcritas en el documento de Exposición de Motivos, las cuales obran a folios 56 y 57, dentro de las cuales se encuentra: *tener en cuenta lo expuesto en el presente informe, particularmente la interpretación de los resultados de las sesiones y los aportes realizados por los participantes contenidos en este documento y las actas correspondientes.*

Así las cosas, se resalta que, dentro de las recomendaciones de la Comisión Accidental, al menos no expresamente, no se encuentra la creación de un órgano colegiado para el juzgamiento disciplinario. Dicho aspecto fue referido por algunos profesores, dentro de los cuales se destacan los aportes del profesor Gómez, obrantes a folios 49 y 50. En la misma medida, otros profesores vislumbraron los riesgos de esa propuesta, y en consonancia con ello, como fue el caso de los profesores Ismael Osorio y Wilson Jairo Pinzón, recomendaron que los procesos disciplinarios sean adelantados *por personal jurídico con conocimiento y competencia.* (Folio 53)

Con base en lo anterior, la Oficina Asesora Jurídica, teniendo en cuenta la propuesta de creación de un órgano colegiado de juzgamiento disciplinario, se permite respetuosamente indicar que en lo que respecta al proyecto de acuerdo *Por medio del cual se establece el Régimen Disciplinario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*, conceptúa de manera desfavorable específicamente en lo relacionado con ese aspecto.

Las razones se exponen a continuación:

Creación del Consejo Disciplinario

1. Tal y como se anota en la parte considerativa del proyecto, la Corte Constitucional, especialmente en la Sentencia C-829 de 2002, ha sentado que las disposiciones de carácter disciplinario que expidan las universidades tienen como límite las garantías constitucionales y legales.
2. De ese modo, resalta la suscrita Oficina Asesora Jurídica que en el despliegue de la autonomía que tiene la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para regular asuntos disciplinarios: 1. No se pueden desconocer derechos, principios y garantías constitucionales, especialmente las que integran al debido proceso



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**
Oficina Asesora Jurídica

(funcionario competente e imparcial, tipicidad de la falta, de la sanción y observancia del procedimiento, defensa y contradicción, entre otros), y 2. No se puede desconocer el principio y derecho a la igualdad.

3. Tal y como se anota dentro de las consideraciones del proyecto de acuerdo, la Ley 1952 de 2019 en su artículo 93 es expresa en exigirle a *toda entidad u organismo del Estado*, sin excepcionar de esa regla a los entes autónomos, una *unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios*. Si bien, es de conocimiento que los docentes deben tener su propio régimen, y que no les es aplicable, en principio, el previsto en la Ley 1952 de 2019, considera esta Oficina que la existencia de una unidad u oficina con la más alta idoneidad jurídica, es una garantía que merecen los profesores, no solo en la fase de instrucción, sino aún más en la etapa de juzgamiento.
4. Esa connotación del “*más alto nivel*” al que se refiere la norma, no puede ser entendida simplemente como la jerarquía dentro de la estructura organizacional, sino también al nivel de experticia y especialidad jurídica que dota, a esa unidad u oficina, de la suficiente idoneidad para resolver los asuntos disciplinarios, tanto en la fase de instrucción como en la fase de juzgamiento.
5. En ese orden, se observa que mientras esa condición estaría dada para esa primera fase, pues la Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios sería la competente para ello y su jefe debe ser abogado, esa condición en sentido estricto no se predica de la segunda fase (juzgamiento), pues como tal no existiría una unidad u oficina presidida por un abogado, sino un consejo, cuyos miembros, pese que en su mayoría no serían abogados, se les reconocería una capacidad decisoria que la ley disciplinaria no les ha otorgado, precisamente por no ser abogados.
6. Sobre el particular, debe enfatizarse que: 1. Si legalmente la función disciplinaria, por mandato de la precitada Ley 1952 de 2019, debe estar a cargo de una unidad u oficina especializada, 2. Que la función disciplinaria comprende tanto la instrucción como el juzgamiento, y 3. Que en ambas fases existe el mandato que estén presididas por el Jefe, que debe obligatoriamente ser abogado, estima la suscrita Oficina Asesora Jurídica que el *Consejo Disciplinario* no es legalmente procedente:
 - 6.1. La ley disciplinaria no ha autorizado a la fecha, un tratamiento distinto al que ella misma exige, y por tanto no ha previsto que la competencia para juzgar se pueda fraccionar mediante votación. Si bien en el régimen docente ello podría tener lugar, en la medida que no les aplica, en principio, la Ley 1952 de 2019, en todo caso se estima que se les privaría de la garantía que los juzgue una oficina especializada, o al menos con adecuado conocimiento en materia disciplinaria.
 - 6.2. Entonces se sigue que la composición del Consejo, y con ello de los miembros que tendrían voto, tácitamente desconoce la exigencia y garantía a la que apunta la Ley 1952 de 2019, que no es otra que la decisión disciplinaria sea tomada por un abogado. Como es de conocimiento, no es requisito que los cargos relacionados en los literales a, b, c y d del artículo 5 del proyecto, sean desempeñados por profesionales jurídicos. De esa manera, si la decisión es adoptada por ellos, visto que alcanzan mayoría, en la práctica se desconocería esa finalidad de la Ley 1952 de 2019, pues no sería adoptada por un jefe abogado.
 - 6.3. Sobre el particular, recuérdese que el artículo 94 de la pluricitada Ley 1952, define que por *control disciplinario interno* se entiende la oficina, dependencia, o entidad *que conforme con la ley* tiene a su cargo el ejercicio de la función disciplinaria. Por tanto, ese ejercicio comprende tanto la instrucción como el juzgamiento, por lo que no resulta legalmente procedente que mientras esa primera fase es adelantada por una dependencia especializada y sus decisiones cumplen con el mandato legal de ser adoptadas por su jefe abogado, la fase de juzgamiento, que es la que debe ser más estricta en la tutela de las garantías fundamentales, no sea



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**
Oficina Asesora Jurídica

adelantada en igual condición.

- 6.4. Así las cosas, aunado a la disonancia con los mandatos de la Ley 1952 de 2019, se tiene que la dispersión de la decisión de la responsabilidad disciplinaria mediante la votación de miembros que en su mayoría no serían abogados, evidentemente no es un aspecto meramente formal, sino que puede comprometer seriamente el derecho al debido proceso. Es oportuno indicar que los sujetos disciplinables se encuentran sometidos al principio de legalidad, y por tanto, el marco de su acción se encuentra definido por el límite de sus competencias, en otras palabras, es la ley la que traza la frontera de lo que tienen permitido. Ello obliga, y explica en buena medida, por qué la ley disciplinaria exige que las decisiones en la materia sean adoptadas por un abogado, y es que no es solamente un componente fáctico el que es investigado y juzgado, sino la subsunción de esos hechos frente a todo un catálogo de deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades, conflictos de interés y demás figuras jurídicas que requieren que el fallador tenga conocimiento jurídico de la materia. En criterio de esta Oficina, la especialidad temática, tanto procesal como sustancial, de esas materias impiden que la decisión de un fallo disciplinario pueda ser fraccionada mediante votación en miembros no abogados. El riesgo es latente, y se traduce en que la decisión no obedezca, o al menos no principalmente, a criterios jurídicos sino de otra índole.
- 6.5. Teniéndose en cuenta que las decisiones de los procesos disciplinarios son susceptibles de control judicial en lo contencioso administrativo, la composición del fallador disciplinario propuesto en el proyecto de acuerdo se estima como un factor de riesgo de daño antijurídico y de eventuales declaraciones y condenas en contra de la Universidad.
7. En mérito de lo expuesto en precedencia, es oportuno formular una pregunta, cuyo debate ya sido objeto de estudio en el realismo jurídico, ¿el sentido de una decisión lo determina la aplicación previa de fuentes legales? O ¿el sentido de una decisión en realidad lo determina el parecer discrecional de quien la adopta y luego se buscan las fuentes legales que la respalden? Más allá del fuerte e intenso debate que tales interrogantes han generado desde la óptica de la teoría jurídica, debe señalarse que en un régimen que se basa en la fórmula del Estado Social y Democrático de derecho, donde prevalecen los derechos y garantías fundamentales, la respuesta se orienta a favorecer que una decisión, como lo es resolver sobre la responsabilidad disciplinaria de una persona, debe ser el resultado de la aplicación de las fuentes normativas, pues son ellas las que trazan el límite de lo permitido.
8. Así las cosas, en criterio respetuoso de la Oficina Asesora Jurídica, la implementación de un *Consejo Disciplinario* puede contradecir los mandatos y finalidades de la Ley 1952 de 2019, especialmente porque fracciona la decisión de un fallo disciplinario en un mecanismo que no ofrece garantías de correspondencia estricta a criterios jurídicos, como lo es un principio de votación mayoritaria por miembros, que también en su mayoría, no son abogados.
9. Es muy importante señalar que la situación expuesta no se soluciona o se remedia con que luego de adoptada la votación, su sentido se respalde con previsiones jurídicas. Como ya se indicó, la decisión de responsabilidad disciplinaria debe ser el resultado de la aplicación de fuentes normativas, no el resultado de una votación a la que luego se le sustancia jurídicamente. Tampoco se soluciona en el escenario de señalar que el voto del Jefe de la Oficina Jurídica es obligatorio, pues en ese caso, en realidad la decisión sería siendo adoptada por él, de suerte que sería innecesaria la creación de un consejo.
10. Finalmente, es de señalarse que, si la creación del consejo obedece a la necesidad de tener en cuenta los criterios y apreciaciones del personal docente, ello no implica que el fallador disciplinario tenga que tener tal profesión. Se reitera que lo que ordena la ley es que sea abogado, y esa condición no le impide tener en cuenta



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS**
Oficina Asesora Jurídica

al personal docente, pues el régimen probatorio vigente ya es consciente que pueden existir materias que, dado su nivel de experticia, requieren de conocimientos especializados, y en razón de ello, provee los medios necesarios para que el fallador solicite los conceptos, dictámenes y asesoría correspondiente para que su decisión sea rigurosa, técnica y en derecho.

Conclusión de lo expuesto

1. En criterio de la Oficina Asesora Jurídica, el juzgamiento disciplinario debe estar concentrado en una dependencia especializada en la materia (derecho disciplinario), y como lo ordena la ley, sus decisiones deben ser adoptadas por un jefe abogado.
2. En criterio de la Oficina Asesora Jurídica no existe un elemento que justifique que mientras la instrucción la adelanta una unidad especializada en materia disciplinaria, la fase de juzgamiento, que debe ser aún más estricta y rigurosa en la observancia de los preceptos y garantías legales, pues es en la que finalmente se decide de fondo, tenga un tratamiento distinto que por demás puede resultar lesivo para los sujetos procesales.
3. Nótese que en la exposición de motivos se indica que una de las razones por las cuales se quiere formular, adoptar, e implementar este nuevo estatuto disciplinario para la Universidad, consiste en las *graves ausencias e incoherencias respecto de lo previsto en la ley disciplinaria y por las que se pueden materializar violaciones al debido proceso y una evidente extralimitación de la autonomía universitaria*. De suerte que no es posible solucionar ese estado de cosas propiciando nuevas incoherencias o extralimitaciones, vulnerando la orientación y finalidad de la Ley 1952 de 2019.

Este concepto respalda y reafirma lo plasmado en el informe de la Comisión Accidental, especialmente los aportes de los profesores que expresaron su preocupación entorno a que los procesos disciplinarios sean adelantados *por personal jurídico con conocimiento y competencia*.

En mérito de lo expuesto, se considera que la titularidad de la potestad disciplinaria en el proyecto de acuerdo *Por medio del cual se establece el Régimen Disciplinario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*, esté conferida en la fase de instrucción a la Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios, y en la fase de juzgamiento, a la Oficina Asesora Jurídica, cuyos jefes, en caso de requerir conocimientos especializados, como ya se dijo, podrán contar con el apoyo de expertos en tales materias, incluyendo docentes, tal y como ocurre en la Administración de Justicia, donde los jueces son abogados, y en materias técnicas cuentan con el apoyo de auxiliares con experticia técnica y profesional.

Atentamente,

JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FECHA	FIRMA
Proyectado	César Danilo Sanabria Palacio -Asesor OAJ	10/03/2023	