

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA – Marco normativo / AUTONOMÍA UNIVERSITARIA – Las universidades están facultadas legalmente para fijar las calidades de algunos miembros del Consejo Superior Universitario / PROFESOR UNIVERSITARIO – Clasificación / REPRESENTANTE DE LOS DOCENTES – Los requisitos de acceso al cargo, en cuanto a que debe ser docente de planta y con antigüedad no inferior a cinco años, no son irrazonables ni desproporcionados

[P]or orden expresa del ordenamiento jurídico, los entes universitarios autónomos, tal como lo es la entidad demandada, tienen plena autonomía para fijar las calidades de algunos miembros del CSU y del Consejo Académico, entre ellos, el de representante de docentes. Así las cosas, las exigencias relacionadas con ejercer como docente de planta con una vinculación mínima de 5 años para poder desempeñarse como representante de docentes ante los órganos de dirección de la universidad deben entenderse como el desarrollo irrestricto de la facultad otorgada en la ley. En consecuencia, cuando la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca fijó algunas calidades para acceder al cargo de representante de docentes hizo uso, precisamente, de la prerrogativa concedida por la ley y amparada en la Constitución bajo el principio de autonomía universitaria, razón por la que aquella estaba en libertad para imponer las exigencias que considerara pertinentes. (...). Sin embargo, como se precisó en los acápites que preceden la autonomía universitaria no es ilimitada y, por el contrario, lo que en virtud de ella se desarrolle tiene que estar en consonancia con la Constitución, la ley y con los demás derechos que en estas se desarrolle. (...). [L]a existencia de requisitos, de suyo, comporta una limitación para acceso a un cargo, pues lo que busca es, precisamente, que solo ciertas personas con determinadas características en experiencia, estudios, etc., puedan desempeñarse en la dignidad que se quiere alcanzar. Por supuesto, la mera existencia del requisito no puede entenderse como lesiva de los derechos de las personas que no los satisfacen, pues una interpretación en ese sentido desquiciaría el ordenamiento jurídico. Por ello, lo que corresponde al juez, en casos como el que nos ocupa, es examinar si el requisito es razonable y proporcionado, según la finalidad que pretende alcanzar. (...). Para la Sala Electoral, este requisito [vinculación mínima de 5 años como docente] no se torna irrazonable, ya que pretende que el representante haya tenido un contacto mínimo con la universidad; contacto que solo se garantiza si se ha desarrollado la docencia durante un lapso determinado; tampoco es desproporcionado, pues exigir una vinculación mínima es un medio idóneo para alcanzar la citada finalidad. (...). Lo propio sucede con el requisito relacionado con que el representante de docentes debe ser un profesor de planta, comoquiera que esta es una exigencia razonable si se tiene en cuenta la categorización de los educadores. (...). [L]as normas acusadas limitan la representación de los profesores temporales, es decir, a los ocasionales y catedráticos. No obstante, para la Sala dicha exigencia no se torna irrazonable o desproporcionada, pues es totalmente razonable que se prefiera que la representación del estamento docente la realicen los profesores universitarios de carrera que ingresaron por méritos a esa dignidad. (...). [S]i los docentes de planta son los que se desarrollan profesionalmente de forma permanente en la universidad, pues accedieron al cargo a través de un concurso, resulta razonable que su representante ante los órganos de dirección sea precisamente una persona que también cumpla dicha característica. (...). Dicho requisito dota de autonomía al representante, pues al tener un vínculo de carrera con la universidad que solo puede cesar en determinados eventos y bajo ciertas características, puede defender ante los distintos órganos de dirección sus posturas y las de su gremio sin temor a represalias o en defensa de un interés personal como podría ser la renovación de su nexa con el colegio mayor. (...). Finalmente, a juicio de la Sala, el requisito de

ejerger como docente de planta resulta ajustado al ordenamiento jurídico, toda vez que por regla general- artículo 125 Superior- los cargos públicos, incluyendo los cargos de docentes universitarios, deben ser de carrera. En otras palabras, en principio, el personal que conforma el estamento docente debe ser mayoritariamente de carrera; circunstancia que justifica jurídicamente que se exija que su representante tenga también dicha calidad.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 69 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 125 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 28 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 29 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 62 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 64 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 68

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la autonomía universitaria, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 15 de octubre de 2015, radicación 11001-03-28-000-2015-00011-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Sobre el mismo tema, ver: Corte Constitucional, sentencia de 28 de noviembre de 2012, exp. C-1019, M.P. Mauricio González Cuervo. En relación con el criterio de vinculación de los maestros con la universidad pública, ver: Corte Constitucional, sentencia de 18 de enero de 1996, exp. C-006, M.P. Fabio Morón Díaz.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 011 DE 2000 (11 de abril) UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA – ARTÍCULO 12 LITERAL A PARCIAL (No anulado) / RESOLUCION 1210 DE 2009 UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA - ARTICULO 3 NUMERAL 1 PARCIAL (No anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00009-00

Actor: MARTHA CRISTINA QUIROGA PARRA

Demandado: UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA

Referencia: Nulidad – Sentencia de Única Instancia

Surtido el trámite legal correspondiente, la Sala se dispone a proferir sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda y sus pretensiones

La señora Martha Cristina Quiroga Parra, a través de apoderado judicial, cuestionó la legalidad de los siguientes actos¹:

(i) El literal a) del artículo 12² del Acuerdo N° 11 de abril de 2000 “*por medio del cual se expide el Estatuto General de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca*”.

(ii) El numeral 1° del artículo 3° de la Resolución N° 1210 de 2009³ “*por la cual se reglamenta las elecciones de los Representantes de los Docentes ante los Consejos Superior Universitario, Consejo Académico y Consejos de Facultad de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca*”.

Para el efecto, presentó las siguientes pretensiones⁴:

“Que se declare la nulidad por inconstitucionalidad de las expresiones de “planta” y con “una antigüedad no inferior a cinco años” insertas en las siguientes disposiciones:

1. El literal a) del artículo 12 del Acuerdo N° 11 de abril de 2000 “*por medio del cual se expide el Estatuto General de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca*”.

(...)

3. El numeral 1° del artículo 3° de la Resolución N° 1210 de 2009 “*por la cual se reglamenta las elecciones de los Representantes de los Docentes ante los Consejos Superior Universitario, Consejo Académico y Consejos de Facultad de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca*”.⁵ (Negritas en original)

1.2. Los hechos

La parte actora fundamentó su escrito introductorio en los siguientes supuestos fácticos:

¹ Se hace referencia, únicamente, a los actos frente a los cuales se admitió la demanda en auto del 9 de mayo de 2018.

² “ARTÍCULO 12.- REQUISITOS DEL REPRESENTANTE DE LOS DOCENTES. El Docente miembro del Consejo Superior Universitario, deberá acreditar los siguientes requisitos: a. Estar vinculado como docente de planta con una antigüedad no inferior a cinco (5) años, en la fecha de elección. b. No ejercer simultáneamente la representación en ningún otro órgano de gobierno de la UNIVERSIDAD. c. No haber sido sancionado disciplinariamente en instituciones de Educación Superior.”

³ “ARTÍCULO 3: Para ser elegido Representante de los Docentes ante el CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO, CONSEJO ACADÉMICO o CONSEJOS DE FACULTAD se requiere: 1. Estar vinculado como docente de planta, con una antigüedad no inferior a cinco (5) años, en la fecha de elección. 2. No ejercer simultáneamente la representación en ningún otro órgano de gobierno de la UNIVERSIDAD 3. No haber sido sancionado disciplinariamente.”

⁴ Se transcriben únicamente, las pretensiones respecto de las cuales se admitió la demanda en auto del 9 de mayo de 2018.

⁵ Folio 2.

1.2.1. Las normas universitarias y en especial el Acuerdo N° 022 de julio de 2000, por medio del cual se expidió el estatuto docente de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, consagró, entre otros, el principio de igualdad. Asimismo, estableció el derecho de participación de los profesores.

1.2.2. En dicho acuerdo se dispuso, además, que el personal docente estaría conformado por: i) profesores aspirantes a carrera o de carrera, en calidad de profesor auxiliar, asistente, asociado, de tiempo completo, medio tiempo o de dedicación exclusiva; ii) profesores catedráticos; iii) profesionales ocasionales; iv) profesores *ad honorem* y v) profesores especiales.

1.2.3. Los apartes de los actos acusados establecieron cuáles son los requisitos que deben cumplir los docentes que aspiran ser elegidos como representantes de esa agrupación en los distintos órganos de dirección de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

Específicamente, como uno de los requisitos de acceso a esa dignidad, se previó que el candidato debe acreditar *“estar vinculado como docente de planta con una antigüedad no inferior a cinco (05) años, en la fecha de la elección.”*

1.2.4. Para la parte actora, la anterior exigencia impide que los docentes que no sean de planta puedan representar a ese gremio en los órganos de dirección de la universidad.

1.2.5. Aseguró que en la reciente designación del representante de los docentes ante el Consejo Superior Universitario, pese a que existían más de 500 profesores vinculados a la universidad, solo una persona de planta se inscribió y fue esa la que resultó electa. Lo propio sucedió con la elección del representante de los profesores ante el consejo académico, ya que solo 2 docentes pudieron inscribirse para participar en esa designación.

1.2.6. Manifestó que el trato desigual que recibieron los profesores que no son de planta solo se presentó respecto al acceso al cargo de representante de docente ya que, paradójicamente, el cuerpo docente en su integridad y totalidad puede participar en las votaciones que se realizan para designar tal dignidad.

1.3. Las normas violadas y el concepto de violación

A juicio de la parte actora, la situación descrita en precedencia da cuenta de la ilegalidad de los apartes demandados, comoquiera que el requisito relacionado con la acreditación del desempeño de la docencia en planta y con una vinculación mínima de 5 años vulnera los artículos 13, 40, 209 de la Constitución, así como los artículos 35, 64, 100 y 128 de la Ley 30 de 1992; los artículos 3º y 33 del Acuerdo N° 11 de 2000 y los artículos 2º, 4º y 53 del Acuerdo Universitario N° 022 de 2000.

En este sentido, y para desarrollar el concepto de la violación presentó los siguientes cargos:

1.3.1. Violación del derecho a la igualdad y de los principios de moralidad e imparcialidad: Explicó que los requisitos establecidos por las normas universitarias son discriminatorios respecto de los profesores distintos de los de planta, razón por la que aquellos son claramente contrarios al derecho a la igualdad.

En este sentido, puso de presente que la universidad cuenta con más de 500 profesores, los cuales en su mayoría corresponden a docentes de cátedra y ocasionales. No obstante y pese a desempeñar la misma función que los profesores de planta, el citado grupo de docentes no puede acceder a los cargos de dirección de la universidad solo por su vinculación laboral. Por ello, para la parte actora, los apartes de las normas acusadas establecen un trato diferenciado que al no estar justificado debe entenderse como discriminatorio.

1.3.2. Violación del derecho a elegir y ser elegido: Aseguró que se transgrede el artículo 40 Superior, toda vez que las normas universitarias “*impiden la participación activa y efectiva en la vida política y administrativa de la universidad*”, ya que evitan que docentes distintos de los de planta puedan ser elegidos como representantes de ese gremio ante los órganos de dirección de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca⁶, pese a que no existe un impedimento constitucional o legal para la participación democrática de todo el personal docente. Por el contrario, el ordenamiento jurídico prevé que en los órganos de dirección de las universidades debe garantizarse la representación de todos los estamentos.

Sostuvo que los requisitos contemplados en las disposiciones demandadas cierran la posibilidad de una participación democrática y pluralista, ya que como quedó acreditado en los comicios recientes, las exigencias, tal y como están establecidas, solo permiten que 1 o 2 docentes se inscriban para acceder al cargo.

Para la parte actora, pese a que el derecho a la participación política está ampliamente respaldado en el ordenamiento jurídico, tanto en la Ley 30 de 1992 como en las normas universitarias, los actos acusados impiden esa efectiva participación.

Finalmente, aseveró que aunque la norma constitucional -artículo 69 Superior- estableció la autonomía universitaria, lo cierto es que también consagró que aquella estaba limitada por los postulados legales y constitucionales, razón por la cual amparada en esta potestad la universidad demandada no podía imponer requisitos discriminatorios de acceso al cargo.

1.4. Trámite Procesal

1.4.1. Aunque la demanda se presentó como una de nulidad por inconstitucionalidad, mediante auto del 9 de mayo de 2018 el Consejero Ponente la adecuó a una de nulidad, toda vez que lo que se controvertían eran actos

⁶ En especial ante el consejo superior, consejo académico y consejo de facultad.

generales expedidos por una autoridad del orden nacional y no aquellos a los que alude el artículo 135 del CPACA⁷.

En esta misma providencia se admitió la demanda, únicamente, en lo que respecta a los siguientes actos: **(i)** El literal a) del artículo 12 del Acuerdo N° 11 de abril de 2000 “*por medio del cual se expide el Estatuto General de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca*” y **(ii)** El numeral 1° del artículo 3° de la Resolución N° 1210 de 2009 “*por la cual se reglamenta las elecciones de los Representantes de los Docentes ante los Consejos Superior Universitario, Consejo Académico y Consejos de Facultad de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca*”.

1.4.2. De forma concomitante, pero en providencia separada se corrió traslado a la parte contraria de la medida cautelar solicitada por la parte actora.

1.4.3. Mediante auto de 13 de junio de 2018 se negó la medida cautelar, habida cuenta que en ese momento procesal no se encontraron acreditadas las censuras endilgadas contra los actos acusados.

1.5. Contestación de la demanda

A través de apoderado judicial, la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca contestó la demanda en escrito en el que en términos generales aceptó los hechos en los que se fundó. Especialmente, dio como ciertos los relacionados con la existencia de los requisitos para acceder al cargo de representante docente en los órganos de dirección de la universidad.

Sin embargo, el ente autónomo rebatió todas aquellas afirmaciones de la parte actora según las cuales los requisitos que se estipularon en las normas universitarias acusadas son contrarios a la ley o se tornaron como una medida discriminatoria.

Para el efecto, explicó que las normas acusadas se expidieron en desarrollo del principio de autonomía universitaria, el cual les permite a los entes autónomos establecer las calidades de los miembros de sus directivas y, por ende, de los integrantes de sus consejos, sin que el desarrollo de esa función se pueda entender como trasgresora del ordenamiento jurídico o discriminatorio. En consecuencia, para la parte demandada exigir que el representante docente sea

⁷ En dicha providencia expresamente se señaló: “*para el despacho, del análisis del expediente y en especial los actos acusados, se concluye, sin ambages, que los actos demandados por la señora Quiroga Parra no pueden controvertirse a través del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, habida cuenta ninguno de ellos es ni un acto general expedido por el Gobierno Nacional, ni uno proferido, por autorización del texto superior, por una autoridad u organismo diferente a este.*”

Resulta de bulto que ninguno de los actos acusados fue proferido por el Gobierno Nacional, sino por un ente universitario autónomo lo que de suyo descarta que se esté en presencia de un “acto general expedido por el Gobierno Nacional”. Lo propio sucede, respecto a los actos proferidos por un organismo distinto al gobierno por autorización expresa de la Carta Política, ya que ni el Acuerdo N° 11 de 2002, ni las Resoluciones N° 1210 de 2009 y N° 301 de 2018 se expidieron por la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, por expresa disposición de la Constitución.”

de planta con una vinculación mínima de 5 años no se constituye como una exigencia violatoria del ordenamiento jurídico.

Por el contrario, para el colegio mayor que se exija una vinculación mínima de 5 años evidencia la autonomía universitaria y materializa el propósito de que esa dignidad la ejerza personal capacitado, pues no en pocos casos la Constitución o la ley imponen una experiencia mínima para el desempeño de un cargo sin que ello comporte una transgresión a los derechos de quienes no cumplen esa experiencia.

En todo caso, puso de presente que la acreditación de una experiencia mínima de 5 años no es discriminatoria, pues no alude a criterios como el sexo, la raza o la religión, ya que se trata de una simple exigencia para alcanzar una dignidad específica; circunstancia que fue avalada por la Corte Constitucional en sentencia C-452 de 2005.

En lo que atañe a la exigencia de que el representante sea un docente de planta, la entidad demandada sostuvo que esta se explica, debido a que los profesores de cátedra, *ad honorem* y ocasionales tienen una vinculación limitada en el tiempo, usualmente, a un semestre. En este orden de ideas, para la autoridad que expidió el acto no es posible que alguien que solo tiene vinculación por 6 meses pueda desempeñar una dignidad cuyo periodo está previsto para 2 años.

Asimismo, indicó que el hecho que en el procedimiento electoral surtido en los meses de marzo y abril de 2018 solo hubiesen participado dos candidatos no evidencia la supuesta ilegalidad de las disposiciones censuradas, comoquiera que los docentes son libres para inscribir su candidatura.

En este contexto, concluyó no se vislumbraba ninguna vulneración a las normas invocadas en la demanda, máxime cuando la Ley 30 de 1992 concedió a las universidades la potestad de expedir sus propios estatutos y adoptar libremente los mecanismos de participación al interior de cada entidad.

1.6. La audiencia inicial y otras actuaciones procesales

1.6.1. El día 31 de agosto de 2018 se celebró la audiencia inicial en la cual se saneó el proceso, se fijó el objeto del litigio en el sentido que será expuesto más adelante y se decretaron pruebas. En efecto, el Ponente saneó el proceso y fijó el litigio conforme a los hechos aceptados, el concepto de la violación y las contestaciones de la demanda.

Respecto a los medios de convicción se decretaron los documentos aportados por las partes el valor que les asignara la ley y se negó la prueba solicitada por la parte actora relacionada con oficiar a la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca para que allegara el número de profesores vinculados a la universidad discriminados por tipo de vinculación y año de vinculación. Inconforme con esta decisión, el apoderado de la parte actora presentó recurso de súplica.

1.6.2. Mediante auto del 19 de septiembre de 2018, la Sala Electoral confirmó la decisión adoptada en la audiencia inicial de negar la prueba solicitada por el demandante.

1.6.3. A través de auto de 3 de octubre de 2018, se decidió prescindir de la audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 181 del CPACA, se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión.

1.7. Alegatos de conclusión

Durante el lapso concedido para alegar de conclusión las partes presentaron los siguientes escritos:

1.7.1. La parte demandante

Mediante escrito radicado el 19 de octubre de 2018, la parte actora sostuvo que las universidades públicas contratan semestre a semestre profesores ocasionales para *“reducir el costo de las prestaciones laborales”*.

Sostuvo que dichos profesores se han desempeñado como tal, por más tiempo del exigido en los actos acusados, pues en muchos casos la *“vinculación ocasional”* supera los 10 a 15 años. No obstante, no pueden representar al estamento docente por el mero hecho de no ser docentes de planta.

Indicó que pese a que la figura de docente ocasional se creó para que se pudieran vincular personal de forma transitoria, no para cumplir con actividades sustantivas o permanentes de la universidad, lo cierto es que en la mayoría de universidades públicas y en especial en el Colegio Mayor de Cundinamarca, la mayoría de docentes se vinculan bajo esa modalidad, razón por la que no resulta lógico que solo los docentes de planta puedan ser representantes, pues estos son tan solo un grupo minoritario dentro de una inmensa mayoría que está vinculada como *“docente ocasional”*.

En este contexto, para la parte actora no resulta comprensible que en las normas demandadas se restrinja la participación de los docentes, pues lo cierto es que estas establecen un trato discriminatorio entre los profesores, sin que dicha diferencia esté justificada.

Insistió en que resulta paradójico que los docentes distintos a los de planta puedan votar, pero no puedan acceder al cargo para el cual depositan su voto; circunstancia que, a su juicio, evidencia la ilegalidad de las disposiciones demandadas.

Aseguró que es un hecho notorio que en las universidades, los docentes ocasionales son en la práctica docentes permanentes, razón por la que el argumento de la temporalidad en la vinculación no es suficiente para justificar la discriminación que comporta el requisito establecido en los actos acusados, ni resulta razonable que solo puedan acceder al cargo los docentes de planta.

Finalmente, solicitó que se accediera a las pretensiones de la demanda y se tuvieran en cuenta los cargos presentados en el concepto de violación de la demanda.

1.7.2. La Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

A través de apoderado judicial, la entidad demandada alegó de conclusión en escrito en el que defendió la legalidad de las disposiciones censuradas. Para el efecto, en primer lugar, hizo alusión a las definiciones que el estatuto docente de la universidad establece respecto de los “*docente de planta, docente aspirante a carrera, docente de carrera, profesores especiales y ad honorem*” para evidenciar que estas son categorías diferentes cuya principal distinción es la forma de vinculación de los profesores.

Paso seguido señaló que los actos acusados se expidieron en desarrollo de la Ley 30 de 1992, en la que se estableció que las universidades tienen plena autonomía para fijar las calidades de, entre otros, los representantes docentes ante los consejos superiores, académicos y de facultad. Asimismo, retomó, de un lado, los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y, de otro, los que el Despacho Ponente expuso para negar la solicitud de suspensión provisional.

Insistió en que la exigencia relacionada con tener la calidad de docente de planta se previó debido a que es en ellos en los que concurre la calidad de empleado público, factor que la universidad consideró importante para ejercer la representación del estamento, máxime cuando las otras clases de profesores tienen una vinculación semestral.

Finalmente, reiteró que los actos acusados son el desarrollo de la autonomía universitaria, la cual le permite al Colegio Mayor de Cundinamarca tener un margen para su propia autodeterminación, debido a que no se puede perder de vista que el artículo 28 de la Ley 30 de 1992 les concedió la posibilidad a los entes autónomos de “*estatuir mecanismos referentes a la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores*”, tal y como lo concluyó la Corte en la sentencia T-1227 de 2003.

1.8. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora 7° Delegada ante el Consejo de Estado solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

Para el efecto, en primer lugar, realizó una descripción del principio de autonomía universitaria y concluyó que si bien le permite a los entes autónomos darse sus propios estatutos, no los desliga del cumplimiento de los valores y principios estatales.

Igualmente, analizó el tipo de vinculación de los docentes universitarios y con fundamento en lo anterior examinó el caso concreto y encontró que los únicos que

estarían excluidos de ejercer la representación serían los profesores de cátedra, los ocasionales, los especiales y los *ad honorem*, exclusión que sería razonable en la medida que estos docentes tienen una vinculación temporal con la universidad.

En este contexto, la vista fiscal señaló que el estatuto docente categoriza a los profesores según su vinculación y no teniendo en cuenta criterios de dedicación, de forma que los únicos que estarían excluidos serían los profesores catedráticos, ocasionales y *ad honorem*, lo cual resulta proporcional habida cuenta que es aceptable que los representantes sean aquellos profesores que accedieron a dicha categoría por concurso de méritos.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 149 del CPACA⁸ y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer en única instancia del proceso de la referencia, toda vez que, lo que se cuestiona es **la legalidad de unos actos de contenido electoral⁹ expedidos por una autoridad del orden nacional¹⁰**.

2.2. Los actos acusados

Se tienen como tal los siguientes (Fl.27 y 76 respectivamente):

2.2.1 El literal a) del artículo 12 del Acuerdo N° 11 de abril de 2000 *“por medio del cual se expide el Estatuto General de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca”*. El cual establece:

⁸ “ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”

⁹ Al respecto en el auto admisorio del 9 de mayo de 2018 se precisó que los actos acusados tenían contenido electoral, toda vez que estos establecían un procedimiento eleccionario dentro de un ente autónomo, y en especial los requisitos de acceso a una dignidad que está precedida de una votación, y por ende, de una actuación que desarrolla los principios de participación, representatividad propios del derecho electoral.

¹⁰ En los Estatutos de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca se establece: “ARTÍCULO 1.- NATURALEZA JURÍDICA Y DOMICILIO. La UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA, creada por la Ley 48 de 1945, **es un Ente Universitario Autónomo del Orden Nacional**, con régimen especial, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, en los términos de la Constitución y la Ley, patrimonio independiente, con domicilio en la ciudad de Santafé de Bogotá; vinculada al Ministerio de Educación Nacional; reconocida por la Resolución No. 828 del 13 de marzo de 1996 del Ministerio de Educación Nacional y por el presente estatuto. PARÁGRAFO.- La UNIVERSIDAD, previa autorización del Consejo Superior Universitario, podrá establecer seccionales en otros lugares del país, adelantando los trámites que para el efecto se requieran según las disposiciones legales sobre la materia.”

“ARTÍCULO 12.- REQUISITOS DEL REPRESENTANTE DE LOS DOCENTES. El Docente miembro del Consejo Superior Universitario, deberá acreditar los siguientes requisitos: a. Estar vinculado como docente de planta con una antigüedad no inferior a cinco (5) años, en la fecha de elección. b. No ejercer simultáneamente la representación en ningún otro órgano de gobierno de la UNIVERSIDAD. c. No haber sido sancionado disciplinariamente en instituciones de Educación Superior.”

2.2.2 El numeral 1º del artículo 3º de la Resolución N° 1210 de 2009 “por la cual se reglamenta las elecciones de los Representantes de los Docentes ante los Consejos Superior Universitario, Consejo Académico y Consejos de Facultad de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca” el cual dispone:

“ARTÍCULO 3: Para ser elegido Representante de los Docentes ante el CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO, CONSEJO ACADÉMICO o CONSEJOS DE FACULTAD se requiere: 1. Estar vinculado como docente de planta, con una antigüedad no inferior a cinco (5) años, en la fecha de elección. 2. No ejercer simultáneamente la representación en ningún otro órgano de gobierno de la UNIVERSIDAD 3. No haber sido sancionado disciplinariamente.”

2.3. Problema jurídico

Conforme a la fijación del litigio corresponde a esta Sala de decisión establecer si:

“¿Se encuentran viciados de nulidad :(i) el literal a) del artículo 12 del Acuerdo N° 11 de abril de 2000 y (ii) el numeral 1º del artículo 3º de la Resolución N° 1210 de 2009, actos proferidos por la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, por infracción de las normas en las que debía fundarse en especial, los artículos 13, 40, 209 de la Constitución, así como los artículos 35, 64, 100 y 128 de la Ley 30 de 1992; los artículos 3º y 33 del Acuerdo N° 11 de 2000 y los artículos 2º, 4º y 53 del Acuerdo Universitario N° 022 de 2000, al establecer como requisito de acceso al cargo de representante de docentes ante los órganos de dirección de ese ente autónomo el ejercer como docente de planta con una vinculación mínima de 5 años? ”¹¹

Para absolver este cuestionamiento se realizarán en **primer lugar**, unas consideraciones generales sobre la autonomía universitaria; en **segundo lugar**, se examinará como la autonomía se ve reflejada en la facultad de las universidades de elegir a sus propias directivas y **finalmente**, se abordará el caso concreto.

Debe advertirse que el argumento de la parte demandante expuesto en los alegatos de conclusión relacionado con las supuestas irregularidades en la contratación del personal docente en la universidad Colegio Mayor de Cundinamarca no será analizado, no solo porque aquel desborda la fijación del litigio, sino porque, además, escapa a las competencias de la Sección examinar dicho aspecto.

¹¹ Folio 209

2.4. Respecto a la autonomía universitaria¹²

La autonomía universitaria es una prerrogativa reconocida en la Carta Política de 1991 a todas las universidades, sin importar su carácter público o privado, en los siguientes términos:

“ARTICULO 69. *Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”

Según la disposición superior y de conformidad con la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional¹³, la autonomía universitaria pretende evitar la interferencia del poder público en las universidades, toda vez que esta se entiende como *“una garantía institucional de la que gozan los centros de educación superior, que consiste en la posibilidad de autorregularse ideológicamente y de darse su propia organización interna, sin injerencias indebidas del Estado o de los particulares”*¹⁴ y la cual se ve materializada en:

*“la capacidad de (i) darse y modificar sus estatutos, (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales, (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos.”*¹⁵

En desarrollo de la norma constitucional, la Ley 30 de 1992 reguló la autonomía universitaria en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 28. *La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

¹² Un estudio similar sobre este punto se realizó en: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de octubre de 2015, radicación 11001-03-28-000-2015-00011-00 CP. Alberto Yepes Barreiro Ddo. Rector Unal.

¹³ Al respecto consultar sentencia C-1019 de 2012 y C-220 de 1997.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-365 de 2015.

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional C-1019 de 2012, C-121 de 2003, C-1435 de 2000, T-007 de 2008

ARTÍCULO 29. *La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:*

- a) Darse y modificar sus estatutos.*
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.*
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.*
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.*
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.*
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.*
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

PARÁGRAFO. *Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)”.*

Conforme a lo expuesto no cabe duda que las universidades están habilitadas para expedir sus reglamentos en atención a su capacidad de autorregulación y autodeterminación. En ellos se determinan las reglas de comportamiento, en especial derechos y deberes, que van a regir la relación de todos los miembros de la comunidad educativa.

Ahora bien, dicha prerrogativa resulta de especial relevancia tratándose de las universidades públicas o con carácter estatal, habida cuenta que esta garantiza que pese a ser financiada con recursos públicos, aquella tenga la suficiente independencia e imparcialidad para adoptar sus propias decisiones y, por ende, satisfacer principios como la libertad de cátedra y de pensamiento.

Es por lo anterior, que tanto la Constitución, como la ley le concedieron a las universidades las potestades de escoger sus autoridades, seleccionar sus profesores, administrar su presupuesto, etc., las cuales se justifican en la medida en que posibilitan que la actividad académica se realice sin ninguna interferencia externa que pueda comprometer su imparcialidad, es decir, **aquellas facultades derivadas de la autonomía universitaria redundan en la garantía de efectiva del servicio público de educación superior.**

Por supuesto, como todas las prerrogativas que reconoce la Constitución, la autonomía universitaria no es absoluta e ilimitada, puesto que debe ser ejercida de forma imparcial, razonable y con respeto de los demás derechos y garantías reconocidos en la Carta Política.

2.5. La facultad universitaria de darse sus propias directivas

Como se precisó, uno de los aspectos que las universidades pueden desarrollar en aplicación de la autonomía universitaria es la posibilidad de darse sus propias

directivas, la cual abarca, entre otros aspectos, establecer los mecanismos de elección, designación, requisitos, y períodos de sus directivos y administradores.

Ahora bien, para entender cabalmente esta potestad es necesario que el principio de autonomía universitaria se analice de manera armónica con la Ley 30 de 1992, especialmente con los artículos 62, 64 y 68, que en su tenor literal consagran:

“ARTÍCULO 62. *La dirección de las universidades estatales u oficiales corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector.*

Cada universidad adoptará en su estatuto general una estructura que comprenda entre otras, la existencia de un Consejo Superior Universitario y un Consejo Académico, acordes con su naturaleza y campos de acción.

PARÁGRAFO. *La dirección de las demás instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad, corresponde al Rector, al Consejo Directivo y al Consejo Académico. La integración y funciones de estos Consejos serán las contempladas en los artículos 64, 65, 68 y 69 de la presente Ley.*
(...)

ARTÍCULO 64. *El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:*

- a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.*
- b) El Gobernador, quien preside en las universidades departamentales.*
- c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.*
- d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario.*
- e) El Rector de la institución con voz y sin voto.*

PARÁGRAFO 1o. *En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.*

PARÁGRAFO 2o. *Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior, de los miembros contemplados en el literal d) del presente artículo. (Resalta la Sala)*

(...)

ARTÍCULO 68. *El Consejo Académico es la máxima autoridad académica de la institución, estará integrado por el Rector, quien lo presidirá, por una representación de los decanos de facultades, de los directores de programa, de los profesores y de los estudiantes. **Su composición será determinada por los estatutos de cada institución.**” (Resalta la Sala)*

De las normas en comento se pueden extraer las siguientes conclusiones:

2.5.1. La dirección de las universidades públicas recae en: i) el Consejo Superior Universitario -en adelante CSU-; ii) el consejo académico y iii) el rector, de forma que según lo reglado en el artículo 69 Superior, aquellas tienen **autonomía para designar y regular tales directivas**.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que existen temas como la composición de los citados consejos, entre otros, que tienen regulación legal y, por ende, no están sujetos a las reglas universitarias, salvo para su desarrollo pero conforme a los parámetros legales.

Tal es el caso de la integración del CSU, en el que, si bien la ley fija su integración, también le otorga a la universidad la autonomía para establecer la forma de designación de algunos de sus miembros. Lo propio sucede respecto al consejo académico, pues pese a que la ley establece sus integrantes, también concede la posibilidad de que la universidad, a través de sus estatutos, fije su composición.

2.5.2. Según el 2º párrafo del artículo 64 *ibídem*, en lo que respecta a la designación de los miembros del CSU, las universidades tienen autonomía para fijar **las calidades**, elección y periodo de, entre otros, del representante de los docentes ante el consejo superior universitario.

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua el término “*calidad*”, en una de sus acepciones se define como “*el estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias o condiciones que se requieran para un cargo o dignidad*”¹⁶, es decir, según el sentido lato de la citada expresión, las calidades son las condiciones que se requieren para desempeñar cierta dignidad.

Lo anterior significa que, **por disposición legal**, las universidades tienen plena autonomía para fijar las calidades de algunos de los miembros que integran el CSU, entre ellos, el de los representantes del estamento docente. En otras palabras, el legislador avaló que fuera el ente universitario el que dentro de su autonomía e independencia fijara cuáles serían las condiciones de acceso al cargo de representante de docentes ante los distintos órganos de dirección de la institución.

2.5.3. Según el artículo 68 *Ejusdem* existe autorización legal para que la composición del consejo académico sea determinada por la universidad.

Bajo este panorama normativo, la Sala observa que de acuerdo con la Constitución y la ley, las universidades fueron autorizadas en virtud del principio de autonomía universitaria, entre otros, a fijar las **calidades** del representante de los docentes ante los órganos de dirección, específicamente ante el CSU y el consejo académico.

2.6. Caso concreto

¹⁶ Disponible en <http://dle.rae.es/?id=6nVpk8P|6nXVL1Z> consultado el 25 de octubre de 2018.

Conforme a los anteriores parámetros corresponde a la Sección establecer si las exigencias contempladas en los actos acusados relacionadas con “*ser docente de planta*” con una “*vinculación mínima de 5 años*” son contrarias al ordenamiento jurídico.

Lo primero que la Sala debe precisar es que de acuerdo a lo antes expuesto, la Ley 30 de 1992 le concedió a **las universidades** la autonomía para fijar o establecer las condiciones de acceso al cargo de representante docente, de forma que aquellas, incluida la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, **tienen libertad e independencia para establecer las calidades de acceso a esa dignidad que estimen pertinentes.**

En otras palabras, por orden expresa del ordenamiento jurídico, los entes universitarios autónomos, tal como lo es la entidad demandada, tienen plena autonomía para fijar las calidades de algunos miembros del CSU y del Consejo Académico, entre ellos, el de representante de docentes.

Así las cosas, las exigencias relacionadas con ejercer como docente de planta con una vinculación mínima de 5 años para poder desempeñarse como representante de docentes ante los órganos de dirección de la universidad deben entenderse como el desarrollo irrestricto de la facultad otorgada en la ley.

En consecuencia, cuando la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca fijó algunas calidades para acceder al cargo de representante de docentes hizo uso, precisamente, de la prerrogativa concedida por la ley y amparada en la Constitución bajo el principio de autonomía universitaria, razón por la que aquella estaba en libertad para imponer las exigencias que considerara pertinentes.

La anterior circunstancia, en principio, impondría detener el estudio del *sub judice* y simplemente negar las pretensiones de la demanda, habida cuenta que existe libertad de configuración para la universidad en la fijación de las calidades de acceso a la dignidad de representante de los docentes.

Sin embargo, como se precisó en los acápites que preceden la autonomía universitaria no es ilimitada y, por el contrario, lo que en virtud de ella se desarrolle tiene que estar en consonancia con la Constitución, la ley y con los demás derechos que en estas se desarrolle.

Especialmente, para la parte actora se vulneraron los artículos 13, 40, 209 de la Constitución, así como los artículos 35, 64, 100 y 128 de la Ley 30 de 1992; los artículos 3º y 33 del Acuerdo N° 11 de 2000¹⁷ y los artículos 2º, 4º y 53 del

¹⁷ “ARTICULO 3.- OBJETIVOS. Son objetivos de la UNIVERSIDAD los siguientes: a. Promover y fomentar la formación integral que permita asumir la actividad profesional basada en valores fundamentales hacia una proyección social. b. Fomentar la vivencia de principios y valores éticos, cívicos, democráticos, de tolerancia y de preservación de un medio ambiente sano. c. Propiciar el ingreso a los programas de Educación Superior ofrecidos por la UNIVERSIDAD, actuando armónicamente con las demás estructuras educativas y formativas. d. Procurar la excelencia académica, trabajando por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus

Acuerdo Universitario N° 022 de 2000 ¹⁸. Debe resaltarse que pese a que el demandante invocó como desconocidas varias normas universitarias, lo cierto es que su reproche se centró, únicamente, en que las exigencias demandadas no solo son discriminatorias respecto a las otras clases de profesores que conforman el estamento docente, sino que no garantizan la representación efectiva de este grupo en los órganos de dirección de la universidad, es decir, en lo que atañe al derecho a la igualdad.

En este contexto, corresponde determinar si los requisitos establecidos por la universidad demandada, en desarrollo de su autonomía, para acceder al cargo de representante docente lesionan otros bienes jurídicos tutelados al punto que se entiendan como irrazonables o desproporcionados.

En efecto, teniendo en cuenta que, como se explicó, las normas acusadas son el desarrollo de la potestad de la autonomía universitaria y que fue el mismo legislador el que le asignó a estas entidades la potestad de fijar las calidades del representante de docentes, el análisis de los requisitos demandados solo puede realizarse desde la perspectiva de la proporcionalidad y razonabilidad, comoquiera que estos se erigen como los únicos criterios para determinar si la universidad desbordó las potestades asignadas en la Constitución y la ley.

Sobre el punto lo primero que debe señalarse es que la existencia de requisitos, de suyo, comporta una limitación para acceso a un cargo, pues lo que busca es, precisamente, que solo ciertas personas con determinadas características en experiencia, estudios, etc., puedan desempeñarse en la dignidad que se quiere alcanzar.

formas y expresiones que permita la formación de recursos humanos en beneficio de la sociedad. e. Fomentar y desarrollar actividades científico investigativas para formar y consolidar las comunidades académicas y la articulación con sus homólogos a nivel internacional. f. Promover y fomentar acciones de proyección social a la comunidad que permitan ampliar la participación en el desarrollo del país. g. Prestar a la comunidad un servicio con calidad en los órdenes académico, investigativo, de bienestar, de proyección social y administrativo. h. Fomentar y cultivar en todos los miembros de la comunidad universitaria la mística, lealtad, respeto y sentido de pertenencia.” (...)

DE LOS CONSEJOS DE FACULTAD. ARTÍCULO 33.- INTEGRACIÓN. En cada una de las Facultades existirá un Consejo de Facultad con capacidad decisoria en los asuntos académicos y con carácter asesor del Decano en los demás aspectos y estará integrado por: a. El Decano, quien lo presidirá. b. Los docentes de programas académicos de facultad. c. Un (1) representante de los docentes de planta de la Facultad, elegido mediante votación secreta por el cuerpo profesoral de la misma, para un período de dos (2) años. d. Un (1) representante de los egresados, graduados, de la respectiva facultad quien no podrá ser funcionario de planta en la UNIVERSIDAD y será designado por el Consejo Académico de terna propuesta por la correspondiente asociación y presentada al Decano de la Facultad, para un período de dos (2) años. e. Un (1) estudiante de la respectiva Facultad, elegido mediante votación secreta por los estudiantes de la misma, para un período de un (1) año. PARÁGRAFO: Los requisitos y condiciones para la elección de los representantes docentes y estudiantes se sujetarán al Reglamento que expida el Rector. Los representantes podrán actuar en el Consejo mientras conserven su calidad. Disponible en http://www.unicolmayor.edu.co/nuevo/recursos_user///Acuerdos/Acuerdo%20011%20de%202000.pdf consultado el 25 de octubre de 20018.

¹⁸ Las disposiciones se encuentran disponibles en: http://www.unicolmayor.edu.co/nuevo/recursos_user///Acuerdos/Acuerdo%20022%20de%202000.pdf

Por supuesto, la mera existencia del requisito no puede entenderse como lesiva de los derechos de las personas que no los satisfacen, pues una interpretación en ese sentido desquiciaría el ordenamiento jurídico. Por ello, lo que corresponde al juez, en casos como el que nos ocupa, es examinar si el requisito es razonable y proporcionado, según la finalidad que pretende alcanzar.

Para la Sala, por las razones que se explicarán, ninguno de los requisitos demandados se erige como irrazonable o desproporcionado. Veamos:

2.6.1. No puede colegirse que el requisito de una vinculación mínima de 5 años como docente sea desproporcionado o irracional, no solo porque no existe un parámetro legal sobre el asunto, sino porque, además, el hecho de que la ley haya autorizado a las universidades a fijar los requisitos de acceso al cargo de representante docente impone colegir que la parte demandada estaba en libertad de fijar el lapso de vinculación mínima que considerara pertinente, debido a que el legislador le otorgó autonomía para el efecto.

Para la Sala Electoral, este requisito no se torna irrazonable, ya que pretende que el representante haya tenido un contacto mínimo con la universidad; contacto que solo se garantiza si se ha desarrollado la docencia durante un lapso determinado; tampoco es desproporcionado, pues exigir una vinculación mínima es un medio idóneo para alcanzar la citada finalidad.

Ahora bien, ciertamente escapa a la Sala establecer la viabilidad de que la universidad haya decidido que la vinculación mínima fuera 5 y no 3 o 2 años, no solo porque con cualquier parámetro que se establezca existirá discrepancia para algunos de los destinatarios de la norma, sino porque, además, se insiste, en el marco de la autonomía de la que goza la universidad, esta podía fijar el lapso que considerara suficiente y necesario para alcanzar la finalidad establecida con la exigencia.

2.6.2. Lo propio sucede con el requisito relacionado con que el representante de docentes debe ser un profesor de planta, comoquiera que esta es una exigencia razonable si se tiene en cuenta la categorización de los educadores. En efecto, ocurre que los docentes universitarios se pueden clasificar de acuerdo¹⁹ a varios criterios a saber:

- 1) Según su vinculación;
- 2) Según el tiempo que dedican a sus labores docentes y
- 3) Según el grado que ostenten en el escalafón docente.

Así pues, si **se acude al criterio de vinculación** se encuentra que los maestros de la universidad pública pueden serlo, principalmente²⁰, en tres modalidades: **i)**

¹⁹ Artículos 70 a 79 de la Ley 30 de 1992.

²⁰ Según los Estatutos de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca existen, además, los profesores ad honorem y especiales.

por carrera, es decir, en calidad de empleado público y, por ende, como servidor de planta de la institución; **ii)** por cátedra, es decir, por hora cátedra y **iii)** de forma ocasional, caso en el cual la vinculación se realiza por resolución y siempre por un periodo inferior a un año.

Así lo reseñó la Corte Constitucional en sentencia C-006 de 1996 al señalar que:

*“Atendiendo esta especial caracterización de las universidades, la ley 30 de 1992, al organizar el servicio público de la educación superior, teniendo como presupuesto principal el principio constitucional de la autonomía universitaria, estableció, en su título tercero, un régimen especial para las universidades del Estado, señalando que éstas debían organizarse como entes universitarios autónomos; así mismo, en el capítulo tercero de dicho título, reguló lo referente al personal docente y administrativo de las mismas, **señalando, en lo que hace a la vinculación de docentes, tres categorías:***

***a.** Los profesores empleados públicos, los cuales no son de libre nombramiento y remoción e ingresan por concurso de méritos; ellos están sujetos a un régimen especial consagrado, para los docentes vinculados a universidades del orden nacional, en el Decreto 1444 de 1992, y para aquellos vinculados a universidades públicas del orden territorial en el Decreto 055 de 1994, que adoptó el régimen salarial y prestacional consagrado en el primero.*

***b.** Los profesores de cátedra, los cuales se vinculan por contrato de prestación de servicios, celebrados por períodos académicos, y,*

***c.** Los profesores ocasionales, categoría que define el artículo 74 de la citada ley 30 de 1992, de la siguiente manera: (...)*

*Se trata de tres modalidades que permiten la vinculación de docentes universitarios, que desde diferentes perspectivas suplirán las distintas necesidades propias de una institución de educación superior; así, los primeros, los profesores **empleados públicos, los cuales ingresan por concurso de méritos, constituyen uno de los estamentos esenciales de la comunidad académica, que conforma e identifica la institución, hacen parte activa de ella y se desarrollan profesionalmente a su servicio;** los catedráticos, que se vinculan como contratistas, atienden funciones o tareas docentes de carácter especializado o coyuntural, que no exigen su dedicación de medio tiempo o de tiempo completo; y los profesores ocasionales, que transitoriamente se vinculan a la institución, ellos si con dedicación de medio tiempo o tiempo completo, para realizar actividades inherentes a la naturaleza de la institución: docencia y/o investigación”*

Por su parte, según el tiempo de dedicación a las labores educativas encontramos docentes de: i) tiempo completo; ii) medio tiempo y iii) dedicación exclusiva. En

tanto, si la clasificación se realiza desde la óptica del escalafón encontraremos profesores: i) auxiliares, ii) asistentes; iii) asociado y iv) titulares. Un esquema evidenciara mejor el asunto:

Clasificación de profesores universitarios

Vinculación	Carrera	Hora catedra	Ocasionales	
Tiempo de dedicación	Tiempo completo	Medio tiempo	Dedicación exclusiva	
Escalafón	Titulares	Auxiliares	Asistentes	Asociados

En este contexto, la Sala desea poner de presente que **estas clasificaciones no son excluyentes**, ya que lo que pretenden es distinguir a los docentes **según distintos criterios**, de forma que es totalmente posible, v.gr. que exista un profesor de carrera con dedicación de tiempo completo y que este escalafonado en el grado de asociado o un profesor ocasional de medio tiempo.

Ahora bien, según las normas universitarias del Colegio Mayor de Cundinamarca²¹, los profesores, según su vinculación, serán: i) de carrera o aspirantes a carrera y ii) temporales, categoría que, a su vez se divide en profesores ocasionales o catedráticos. Igualmente, la citada normativa define que es profesor de planta aquel profesor de carrera o aspirante a carrera que haya sido seleccionado mediante un concurso de méritos²².

En el caso concreto, el requisito de acceso al cargo de representante de los docentes ante los órganos de dirección de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca está limitado a los docentes de planta, es decir, está circunscrito a aquellos docentes de carrera o aspirantes a carrera que ostentan la calidad de empleados públicos, pues ingresaron a la planta de la universidad como consecuencia de un concurso de méritos.

Si esto es así, es evidente que las normas acusadas limitan la representación de los profesores temporales, es decir, a los ocasionales y catedráticos. No obstante, para la Sala dicha exigencia no se torna irrazonable o desproporcionada, pues es totalmente razonable que se prefiera que la representación del estamento docente la realicen los profesores universitarios de carrera que ingresaron por méritos a esa dignidad. Lo anterior, como quiera que:

i) Los profesores de carrera al ostentar la calidad de empleados públicos tiene un nexo formal y permanente con la universidad lo que les permite conocer de primera mano la problemática de la universidad, y por ende, ejercer de mejor manera la representación de ese gremio ante el C.S.U.

²¹ Artículo 5 Acuerdo N° 22 de 2000

²² Artículo 7 Acuerdo N° 22 de 2000

En efecto, no puede perderse de vista que fue la misma Corte Constitucional la que concluyó que los profesores de carrera son aquellos empleados públicos que *“constituyen uno de los estamentos esenciales de la comunidad académica, que conforma e identifica la institución,”* toda vez que *“hacen parte activa de ella y se desarrollan profesionalmente a su servicio”*²³.

En consecuencia, si los docentes de planta son los que se desarrollan profesionalmente de forma permanente en la universidad, pues accedieron al cargo a través de un concurso, resulta razonable que su representante ante los órganos de dirección sea precisamente una persona que también cumpla dicha característica.

ii) Aunque tanto los profesores de planta, los catedráticos y los ocasionales cumplen, en teoría, la misma función, lo cierto es que entre ellos existe una diferencia sustancial que justifica el requisito establecido en las normas universitarias, ya que mientras los primeros tienen la calidad de empleados públicos con régimen de carrera y los derechos que de ella se derivan, los otros tan solo ostentan una vinculación temporal y supeditada a las necesidades de cada universidad.

iii) Si el requisito se analiza de manera armónica con el periodo fijado para el cargo de representante docente, debe concluirse que es razonable que esté circunscrito a los docentes de planta. Lo anterior, comoquiera que la universidad dispuso que tal representante sería elegido para un periodo de 2 años²⁴, en tanto los profesores de cátedra y los ocasionales siempre tendrán una vinculación menor a ese periodo²⁵, pues se supone que son excepcionales.

iv) Dicho requisito dota de autonomía al representante, pues al tener un vínculo de carrera con la universidad que solo puede cesar en determinados eventos y bajo ciertas características, puede defender ante los distintos órganos de dirección sus posturas y las de su gremio sin temor a represalias o en defensa de un interés personal como podría ser la renovación de su nexos con el colegio mayor.

Esto es de suma importancia, pues de nada serviría una representación ante los órganos de dirección si no se cuenta con la suficiente autonomía e independencia para ejercer adecuadamente ese mandato.

v) Finalmente, a juicio de la Sala, el requisito de ejercer como docente de planta resulta ajustado al ordenamiento jurídico, toda vez que por regla general- artículo 125 Superior- los cargos públicos, incluyendo los cargos de docentes universitarios, deben ser de carrera. En otras palabras, en principio, el personal que conforma el estamento docente debe ser mayoritariamente de carrera;

²³ Corte Constitucional Sentencia C-006 de 1996

²⁴ Así se dispuso en el artículo 11 del Acuerdo N° 11 de 2000 *“estatutos generales de la universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.*

²⁵ Recuérdese que, según la Ley 30 de 1992, los profesores ocasionales se vinculan por un término menor a un año y los catedráticos según la hora cátedra asignada.

circunstancia que justifica jurídicamente que se exija que su representante tenga también dicha calidad.

De hecho así lo concluyó la Corte Constitucional en la pluricitada sentencia de constitucionalidad, en la que determinó que los profesores ocasionales es una de las excepciones que al régimen de carrera fijó el legislador en las universidades públicas²⁶. Si esto es así, y los maestros ocasionales son, en principio, excepcionales, resulta razonable que la entidad demandada haya determinado que el representante de docentes tenga la calidad de profesor de planta.

Bajo este panorama, no se vislumbra que el requisito relacionado con tener la calidad de docente de planta, contenido en los actos acusados vulnera el artículo 13 Superior o los principios de moralidad o imparcialidad, como adujo la parte actora, toda vez que no establece una exigencia desproporcional o irrazonable respecto de los demás miembros del cuerpo docente.

2.6.3. Ahora bien, tampoco puede sostenerse que el requisito establecido en las normas universitarias demandadas viole la disposición del estatuto docente de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca que establece que los docentes de la universidad no podrán ser discriminados ya que, se insiste, no puede concluirse que un requisito de acceso a un determinado cargo se entienda como una medida discriminatoria para todos aquellos que no se encuentren dentro de la exigencia.

Para la Sala, aceptar la hermenéutica planteada por la parte actora, implicaría un razonamiento de reducción al absurdo, pues bajo esa óptica cualquier exigencia que se establezca para el acceso al cargo se tornaría como “discriminatoria” respecto a quien no satisfaga el requisito, lo cual no es jurídicamente admisible.

2.6.4. Tampoco se observa vulneración al derecho a elegir y ser elegido, ya que como se explicó, fue la misma ley la que autorizó a los entes universitarios autónomos a regular y establecer no solo los requisitos de acceso al cargo de representante de docentes, sino también todo lo relacionado con el procedimiento electoral.

En este orden de ideas, el hecho de que se permita el sufragio de todo el cuerpo docente, pero que para el ejercicio de la dignidad se establezcan ciertos requisitos no es contrario al derecho constitucional en comento, sino que responde a la lógica del ordenamiento jurídico, según la cual para desempeñar cargos de representación se deben acreditar ciertos requisitos o calidades, los cuales en el caso concreto, el legislador determinó que serían fijados por las propias universidades en ejercicio de la autonomía que la constitución les asignó.

²⁶ Específicamente el tribunal constitucional señaló: *“Es claro, que en el caso analizado, la categoría “profesores ocasionales” es una creación de la ley, específicamente de la ley 30 de 1992, por la cual se organizó el servicio público de la educación superior; a través de ella se determinó un régimen especial para particulares, profesores en este caso, que presten temporalmente sus servicios en universidades estatales u oficiales; ella constituye una de las excepciones que estableció el legislador con fundamento en lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta” (Resalta la Sala)*

2.6.5. Ahora bien, no escapa a la Sección que para la parte actora los requisitos contemplados en las normas acusadas desconocen que el número de profesores ocasionales que tiene el colegio mayor es mucho mayor respecto al número de profesores de planta, razón por la que la exigencia establecida ha impedido que el gremio tenga representación efectiva ante los órganos de dirección de esa universidad.

Sobre el punto debe precisarse que la parte actora confunde la eficacia²⁷ de la norma, desde su sentido sociológico, con su legalidad, pues la supuesta ineficacia de las disposiciones demandadas a la que alude la parte actora, no es argumento suficiente para concluir que aquella es contraria al ordenamiento jurídico, ya que este razonamiento no cuestiona la legalidad de los actos demandados, sino su conveniencia a partir de las consecuencias derivadas de su aplicación, aspecto que escapa al estudio que debe ser ejercido por esta jurisdicción.

Por lo anterior, a lo sumo, lo que la situación descrita por la parte actora evidencia, es que el Colegio Mayor de Cundinamarca, en ejercicio de su autonomía, podría pensar en actualizar los requisitos de acceso al cargo de representante docente conforme a las realidades propias de su institución, pero no da cuenta de que las exigencias actualmente vigentes sean contrarias a la ley, ni muchos menos que estas resultan arbitrarias o desproporcionadas.

2.7 Conclusión

Teniendo en cuenta que los requisitos establecidos en los actos acusados son el desarrollo de la autonomía universitaria y, como se explicó, estos no se erigen como exigencias arbitrarias o desproporcionadas, las pretensiones de nulidad formuladas por la parte actora deberán negarse.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

3. FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad instaurada por la señora Martha Cristina Quiroga Parra contra el literal a) del artículo 12 del Acuerdo N° 11 de abril de 2000 y el numeral 1° del artículo 3° de la Resolución N° 1210 de 2009 expedidas por la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

²⁷ En sentencia C-873 de 2003, se concluyó: *La “eficacia” de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico; es el primero el que resulta relevante para efectos del asunto bajo revisión. El sentido jurídico de “eficacia” hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas”.*

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero