



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD SIMPLE
Radicación: 11001-03-24-000-2020-00387-00
Demandantes: RAFAEL RICARDO COGOLLO PITALÚA, EVERALDO JOAQUÍN MONTES, PIERRE AUGUSTO PEÑA SALGADO Y OMAR ANDRÉS PÉREZ SIERRA
Demandado: UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
Tema: Autonomía universitaria, alcance de la facultad de modificar los estatutos generales

SENTENCIA - ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de simple nulidad, promovido por los señores Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa, Everaldo Joaquín Montes, Pierre Augusto Peña Salgado y Omar Andrés Pérez Sierra, con el fin de obtener la nulidad total del Acuerdo 106 de 2017 y parcial del Acuerdo 270 de 2017 (artículos 29 – párrafo transitorio – y 41 – primer inciso y párrafo transitorio), proferidos por el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba, que extendieron los períodos del cargo de rector y de los representantes del citado cuerpo colegiado.

Se precisa que la ponencia inicial realizada por el magistrado Luis Alberto Álvarez Parra tuvo consenso en lo referente a los antecedentes y lo resuelto en los capítulos 3.4.1 y 3.4.2¹, por lo que se mantendrá tal estudio.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Los señores Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa, Everaldo Joaquín Montes, Pierre Augusto Peña Salgado y Omar Andrés Pérez Sierra, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, presentaron demanda

¹ En este cargo lo referente a la prórroga del rector.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

en contra de los siguientes actos administrativos de carácter general: **(i)** Acuerdo 106 del 7 de junio de 2017, expedido por el Consejo Superior Universitario²; **(ii)** Acuerdo 270 de 12 de diciembre de 2017³, expedido por el referido colegiado (artículos 29 – párrafo transitorio –, 41 – primer inciso y párrafo transitorio);

El Acuerdo 106 de 7 de junio de 2017 es del siguiente tenor:

ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO: Modifíquese el Artículo 38 del Acuerdo número 0021 de 24 de junio de 1994, Estatuto General de la Universidad de Córdoba, el cual quedará así:

ARTICULO 38: *El Rector de la Universidad de Córdoba será designado para un periodo de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de su posesión y podrá ser removido por las causales establecidas en la Ley y en estos Estatutos. Se posesionará ante el Consejo Superior universitario, en reunión de este organismo convocada para tal fin"*

PARAGRÁFO: *Podrá haber reelección por un periodo rectoral; en todo caso se prohíbe la reelección por más de un periodo adicional, al periodo inicial.*

ARTICULO SEGUNDO: La decisión anterior cobija el presente periodo rectoral el cual finalizará el 18 de diciembre de 2019.



ARTICULO TERCERO: Modifíquese el artículo 1º del Acuerdo 017 de 2012, en el que se establece la naturaleza del cargo del rector, el cual quedará así:

"Naturaleza del empleo: Funcionario público de periodo fijo por cuatro (4) años. Reelegible hasta por un periodo adicional".

ARTICULO CUARTO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su expedición y deroga el artículo 38 del acuerdo número 021 del 24 de junio de 1994 Estatuto General de la Universidad de Córdoba y el artículo 1 del Acuerdo 017 del 23 de mayo de 2012 que modificó el Manual Específico de Funciones, Requisitos Mínimos y Competencias Laborales de la Universidad de Córdoba y las demás disposiciones que le sean contrarias.

A su turno, el Acuerdo 270 de 12 de diciembre de 2017, en específico, los artículos 29 –párrafo transitorio– y 41 –primer inciso y párrafo transitorio–, fueron redactados de la siguiente forma:

«29. Los representantes ante el Consejo Superior Universitario de las Directivas Académicas, de los docentes, de los estudiantes, de los egresados, del sector productivo y de los exrectores serán elegidos para un periodo de cuatro (4) años.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El periodo contemplado en el artículo precedente, cobijara a los actuales miembros del Consejo Superior Universitario.

(...)

² Por el cual se modifica el artículo 38 del Acuerdo 0021 de 24 de junio de 1994, estatuto general de la Universidad de Córdoba y el artículo 1º del Acuerdo 017 de 23 de mayo de 2012, por el cual se modifica el manual específico de funciones, requisitos mínimos y competencias laborales de la citada universidad.

³ Por medio del cual se adopta el estatuto general de la Universidad de Córdoba.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

41 Representante Legal. El rector es la primera autoridad ejecutiva de la Universidad de Córdoba y su representante legal; quien será designado por el Consejo Superior Universitario, ante el cual, toma posesión por un periodo de cinco (5) años. El cargo de rector es incompatible con el ejercicio profesional o cualquier otro cargo público o privado.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El periodo contenido en el artículo anterior, cubre el presente periodo rectoral, el cual finalizará el 18 de diciembre de 2020.»

1.1 Hechos

El Consejo Superior de la Universidad de Córdoba expidió el Acuerdo 0021 del 24 de junio de 1994, mediante el cual adoptó su estatuto general y en el artículo 38⁴ estableció que el período del rector de dicha institución sería de tres (3) años.

El citado cuerpo colegiado designó como rector de ese ente autónomo al señor Jairo Miguel Torres Oviedo, a través del Acuerdo 118 del 18 de diciembre de 2015, para un periodo de 3 años contados a partir del 19 de diciembre de 2015, de tal suerte que debía ejercer el cargo hasta el 19 de diciembre de 2018.

El Consejo Superior, mediante Acuerdo 106 del 7 de junio de 2017⁵, modificó el período del rector a cuatro (4) años; a su vez, dispuso que esta nueva previsión cobijaría el término rectoral que cursaba el señor Torres Oviedo, el cual se ampliaría hasta el 18 de diciembre 2019.

Posteriormente, el citado órgano, mediante Acuerdo 270 del 12 de diciembre de 2017, adoptó un nuevo estatuto general del ente universitario, y entre sus aspectos novedosos, consagró:

⁴ Artículo 38. El Rector de la Universidad de Córdoba será designado para un período de tres (3) años, contados a partir de la fecha de su posesión y podrá ser removido por las causales establecidas en la Ley y en estos Estatutos. Se posesionará ante el Consejo Superior Universitario, en reunión de este organismo convocada para tal fin.

⁵ Artículo 1º. Modifíquese el artículo 38 del Acuerdo 0021 de 1994. Estatuto General de la Universidad de Córdoba el cual quedará así: "Artículo 38: El Rector de la Universidad de Córdoba será designado para un periodo de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de su posesión y podrá ser removido por las causales establecidas en la Ley y en estos Estatutos. Se posesionará ante el Consejo Superior Universitario, en reunión de este organismo convocada para tal fin. // Parágrafo: Podrá haber reelección por un periodo rectoral; en todo caso se prohíbe la reelección por más de un periodo adicional, al periodo inicial". Artículo segundo. "La decisión anterior cubre el presente periodo rectoral el cual finalizará el 18 de diciembre de 2019".

Artículo tercero. "Modifíquese el artículo 1º del Acuerdo 017 de 2012, en el que se establece la naturaleza del cargo del rector, el cual quedará así: Naturaleza del empleo: funcionario público de período fijo por cuatro (4) años. Reelegible hasta por un período adicional". Artículo cuarto. "El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su expedición y deroga el artículo 38 del acuerdo número 0021 del 24 de junio de 1994 Estatuto General de la Universidad de Córdoba y el artículo 1 del Acuerdo 017 del 23 de mayo de 2012 que modificó el Manual Específico de Funciones, Requisitos Mínimos y Competencias Laborales de la Universidad de Córdoba y las demás disposiciones que le sean contrarias."



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

- i) El período del cargo de rector en (5) años (inciso único del artículo 41),
- ii) Que el anterior plazo cobijaba el ciclo rectoral que cursaba el señor Torres Oviedo, por lo que su permanencia en el cargo se amplió nuevamente por un (1) año; en este orden, ostentaría dicho empleo por un lapso de (5) años que culminarían el 18 de diciembre de 2020 (parágrafo transitorio del artículo 41).
- iii) Amplió el período de los miembros del Consejo Superior a 4 años y en su parágrafo transitorio dispuso que la modificación se aplicaría a quienes integraban en ese momento tal cuerpo colegiado (Artículo 29 del Acuerdo 270 de 2017).

La parte actora afirmó que vencidos los tres (3) años del mandato del señor Jairo Miguel Torres Oviedo, el Consejo Universitario no adelantó el procedimiento administrativo para una nueva designación ni en forma ordinaria, ni por encargo.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

Los demandantes aducen que se violaron los artículos 1, 2, 6, 29, 40 (numerales 1 y 2), 58 (inciso 1), 69 (inciso 1), 121, 122 (inciso 2) y 209 de la Constitución Política; 1, 3 (numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9), de la Ley 1437 de 2011, (artículo 35, numeral 5), así como los principios de participación, irretroactividad de los actos administrativos, legalidad, seguridad jurídica, confianza legítima, primacía del interés general, moralidad, proporcionalidad, responsabilidad y principio democrático⁶.

Advirtieron las anteriores infracciones normativas, por cuanto consideran que, a través de las prórrogas establecidas en los acuerdos demandados, los períodos para los cuales fueron elegidos el rector y los miembros del Consejo Superior Universitario, se ampliaron “*irregularmente (...) a través de un acto general*”, es decir con un acto abstracto, general e impersonal, beneficiaron a quienes en ese momento ocupaban los cargos, haciendo a la medida la prórroga de los citados funcionarios.

Los demandantes cuestionan que se haya adoptado un acto de naturaleza electoral, dando apariencia de acto general. En concreto, en la demanda se aduce que: «Un Estatuto no es un acto electoral, por ello prolongación del periodo específico de un funcionario electo, no puede hacerse por medio del Estatuto. El Consejo Superior Universitario de la Universidad de Córdoba, en principio sería

⁶ Si bien se hicieron precisiones sobre el alcance de estos postulados constitucionales el argumento definitorio en el que giró los cargos de la demanda se cimentó en que, a través de un acto administrativo general, se afectó el derecho de la colectividad a participar una vez terminado el inicial periodo del rector



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

competente para ampliar el periodo rectoral en ejercicio de la autonomía universitaria, empero, tal prolongación debió estar conforme a un debido proceso administrativo.»

De otro lado, adujeron que los citados actos administrativos fueron expedidos con desviación de poder, en razón a que los artículos 2 del Acuerdo 106 y 41 (párrafo transitorio) del Acuerdo 270 “*alteraron súbitamente el periodo rectoral*” sin que existieran razones realmente objetivas para hacerlo, con lo que de contera, se desconoció el principio de confianza legítima de los docentes (aspirantes o no) y demás estamentos de la Universidad de Córdoba, de ahí que se transgredieran los derechos legítimos sobre la materia, lo anterior en apoyo de jurisprudencia constitucional⁷.

Insistieron en que se persiguieron fines diferentes a la ampliación impersonal del período rectoral y de los consejeros con lo cual consiguieron la “*prolongación dolosa*” de dichos términos, acción que no se tradujo en el interés general de la comunidad académica, sino que persiguió objetivos extraños a los señalados en los estatutos, normas legales y supraleales, para favorecer a un tercero por motivos personales, con lo cual hubo un ejercicio excesivo del derecho a la autonomía universitaria, que contraviene el principio de proporcionalidad.

Como razonamiento adicional, resaltaron la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸, para decir que las decisiones administrativas no deben buscar un fin distinto al “*señalado en la ley, es decir, separarse del interés general, el cual debe lograr la mejor prestación del servicio público y la buena marcha de la administración*”.

Finalmente, afirmaron que con las actuaciones censuradas se desconoció el derecho de audiencia y defensa, toda vez que se cobijó el cargo de rector a través de un estatuto general, coartando las expectativas de aquellos interesados, como los accionantes que, por reunir el lleno de los requisitos legales, podían ser designados para dicha dignidad en el período inmediatamente siguiente al del rector en curso, 2018-2021.

2. Admisión de la demanda

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-1341 de 2001 magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis, C-1189 de 2005 magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸ Referenciaron: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. sentencia de 4 de septiembre de 1997. Expediente Número 10004. consejero ponente: Silvio Escudero C., Consejo de Estado, sentencia del 25 de noviembre de 1971, Consejo de Estado sentencia del 30 de julio de 1959.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

El 26 de septiembre de 2022⁹, el magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó las notificaciones al extremo pasivo del litigio¹⁰.

3. Solicitud de suspensión provisional

El 17 de noviembre de 2022¹¹, la Sala negó¹² la medida cautelar de suspensión provisional que se pidió en escrito aparte, entre otros aspectos, porque en esa solicitud no se precisó el concepto de violación ni las disposiciones infringidas con los actos administrativos demandados.

4. Contestación de la demanda

La Universidad de Córdoba, por medio de apoderada judicial, dentro de la oportunidad procesal prevista¹³, se opuso a las pretensiones de la demanda de nulidad, así como a los cargos planteados. En síntesis, dijo que:

i) Las normas demandadas fueron expedidas dentro del ámbito de las competencias y facultades del Consejo Superior, por lo cual no se infringió norma constitucional o legal.

ii) En la actualidad solo se encuentra produciendo efectos jurídicos el inciso 1 del artículo 41 del Acuerdo 270 de 2017, esto es, el periodo de 5 años para el rector.

iii) Los artículos 69 constitucional, 28 y 29 de la Ley 30 de 1992 autorizan al Consejo Superior a modificar el período del rector, lo cual salvaguarda la autonomía universitaria a través de la competencia para designar autoridades académicas y administrativas.

iv) La Corte Constitucional¹⁴ en su jurisprudencia precisó que los miembros del Consejo Superior sí pueden regular los períodos de duración de sus integrantes, y no hay prohibición para que estos se amplíen en forma inmediata, ya que los estatutos autorizan el ejercicio de dicha competencia, lo cual, también tiene sustento en la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁵.

⁹ Índice SAMAI número 15.

¹⁰ Mediante oficios 7806, 7807, 7808, 7809 del 5 de octubre de 2022 se realizaron las notificaciones.

¹¹ Medida cautelar adjunta a la demanda anotación 16 del 26 de septiembre de 2022.

¹² Índice SAMAI número 31.

¹³ Índice SAMAI número 32.

¹⁴ Citó a lo largo de su escrito, entre otras, las Sentencias T 756 de 2007, SU 115 de 2019, T 441 de 2000.

¹⁵ Citó entre otras las Sentencias del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo radicados: 11001-03-24-000-2014-00276-00. Radicado: 11001-03-28-000-2012-00012-00 y Radicación: 25000-23-27-000-2009-00056-01.



Indicó que los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no son absolutos, lo cual armonizado con la autonomía universitaria, permite concluir que las modificaciones a los estatutos pueden incluir la reelección del rector por un período determinado con el fin de concretar la buena gestión administrativa.

v) La alteración de situaciones jurídicas consolidadas alegadas por el demandante no tienen asidero, habida cuenta que, cuando el Consejo Superior Universitario realizó las respectivas modificaciones y expidió la norma estatutaria, el período del cargo ejercido por el rector no había finalizado, luego era válido extenderlo sin transgredir el ordenamiento jurídico.

vi) Los actos demandados no se encuentran produciendo efectos jurídicos, toda vez que, el periodo del rector se previó inicialmente en (3) años que finalizaban el 19 de diciembre de 2018; posteriormente ampliado por un (1) año más a través del Acuerdo 106 del 07 de junio de 2017 y, finalmente, aumentado de nuevo por el Acuerdo 270 de 2017, en otro año, con lo se tiene que dicho cargo fue ejercido hasta el año 2020.

vii) Si bien estos periodos se extendieron, tales circunstancias tampoco se encuentran vigentes para los miembros del Consejo Superior Universitario, habida cuenta de que todos los actuales integrantes tienen nuevas designaciones.

viii) No hay prohibición normativa que impida realizar las reformas a los estatutos como tampoco a que se extienda el período a quienes se encuentran en ejercicio al momento de la expedición de dichas normas. Además, en el Acta 029 del Consejo Superior, fechada el 12 de diciembre de 2017 -*que contiene la sesión en la cual se expidió el Acuerdo 270 de 2017 (páginas 8, 9, y 10)*- se demuestra que, los miembros en cada uno de sus cargos no participaron en la votación de esa modificación, ni aprobaron su extensión.

ix) La Corte Constitucional, en sentencia SU-115 de 2019, precisó que el rector sí puede participar en las reformas estatutarias, entre esas, la reelección, por lo que tal precedente es aplicable al caso concreto.

x) Finalmente, solicitó declarar probadas las excepciones de legalidad del párrafo transitorio del artículo 29 del Acuerdo 270 de 2017, del primer inciso del artículo 41 y del párrafo transitorio, así como el Acuerdo 106 del 07 de junio de 2017, por cuanto, las prerrogativas legales habilitaron al Consejo Superior a expedir o modificar los estatutos.



5. Trámite procesal posterior¹⁶

Una vez vencido el término de contestación de la demanda, se profirió el auto de 19 de enero de 2023, que dio aplicación a la figura de la sentencia anticipada; se pronunció sobre las pruebas solicitadas y se decretaron unas de oficio; fijó el litigio en los términos que se precisarán más adelante y corrió traslado para alegar por escrito.

Particularmente, en punto a las pruebas decretadas al amparo del poder oficioso, se resalta que las mismas fueron allegadas mediante memorial¹⁷ radicado por la parte pasiva, así:

«1. Plan de gobierno Institucional 2015-2018 de la Universidad de Córdoba.

2. Acta N°023 de 2017, emanada del Consejo Superior, en la cual se surtió el primer debate al proyecto de acuerdo de Estatuto General de la Universidad.

3. Respecto de la tercera solicitud, se indica, que revisados los documentos que reposan en la Secretaría General correspondientes al trámite de aprobación del Estatuto General de la Universidad, se halló una constancia de fecha 06 de diciembre de 2017, suscrita por el entonces secretario general, la cual hace alusión al control de legalidad del proyecto contentivo del Estatuto General.

4. Constancia de publicación del Acuerdo N°270 de 2017- Estatuto General de la Universidad y del Acuerdo N°106 de 2017.

5. Acta N°004 de 2017, emanada del Consejo Superior, y en la cual se surtió la posesión del representante de los egresados ante el Consejo Superior. Se hace la salvedad, que, para la época de los hechos, aprobación del Acuerdo N°106 de 2017 y Acuerdo N°270 de 2017, la representación de los exrectores ante el Consejo Superior, se encontraba vacante.»

6. Alegatos de conclusión

6.1. Universidad de Córdoba¹⁸

¹⁶ Índice SAMAI número 40.

¹⁷ Índice SAMAI número 46.

¹⁸ Índice SAMAI número 49.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

Indicó que está demostrado que las normas demandadas fueron expedidas dentro del ámbito de competencias y facultades del Consejo Superior Universitario, no existe infracción de disposición alguna y además, no se encuentran produciendo efectos jurídicos, excepto el inciso primero del artículo 41 del Acuerdo No. 270 de 2017, que señala que el rector toma posesión por un periodo de 5 años, disposición que contrario a lo aludido en la demanda, se ha materializado en múltiples beneficios para la institución que impactan directamente.

6.2. Parte actora¹⁹

Adujo que con base en el material probatorio sí se demuestra la desviación de poder, toda vez que, con la expedición de los actos demandados no hubo ningún interés general frente a la comunidad académica. Es más, frente al Plan de Gobierno Institucional aportado, no se observa que dicho documento haya propuesto la implementación de nuevos estatutos y frente a los demás escritos, insistió en que son falaces y desdican del procedimiento que debía surtir para su debida aprobación.

6.3. Concepto del Ministerio Público

En el término otorgado, no se recibió informe de la vista fiscal.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para decidir sobre la demanda del caso concreto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 concordante con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 – Reglamento interno de la corporación.

2. Cuestión Previa

De forma antelada al estudio del caso concreto, la Sala debe abordará ciertos aspectos procesales que deben ser objeto de pronunciamiento en los siguientes términos:

¹⁹ Índice SAMAI número 52.



3.1 Se observa que fueron presentados el siguiente argumento por parte del demandante en los alegatos de conclusión, «v) Actas de posesión de los representantes que para la época representaban a: - Ex rectores y Egresados-. (...) LA SECRETARIA GENERAL EMITIÓ CONCEPTO JURÍDICO, SITUACIÓN QUE COMO SE ADVIRTIÓ ANTERIORMENTE, NO SE APORTÓ EN LAS PRUEBAS SOLICITADAS POR EL DESPACHO, **ES DECIR, NO SURTIÓ LOS TRES (3) DEBATES PARA SU APROBACIÓN**». (Aparte resaltado por la Sala)

Al respecto, debe decirse que tal razonamiento tendiente a demostrar una irregularidad en punto al número de debates que precedieron la expedición de los actos acusados, no fue propuesto en la demanda, comoquiera que de la estructura del libelo, se advierte que los argumentos axiales fueron la presunta «postergación irregular del período de rector y consejeros». En este orden, dado el carácter novísimo del cargo planteado en los alegatos de conclusión, no es posible ahondar en su vocación de prosperidad.

En este punto, la Sala recuerda que uno de entre varios fundamentos del debido proceso es el respeto por el principio de congruencia, conforme al cual, la decisión de fondo que se adopte debe ser concordante con lo pedido en la demanda y con base en los fundamentos que delimitaron la controversia. En efecto, los argumentos del demandante y una interpretación de la demanda en su conjunto, imponen a la Sala centrarse en el aspecto relativo a si los períodos del rector y consejeros, cuya ampliación y prórroga automática se censuran, vulneraron normas superiores, afectaron el derecho de audiencia y defensa o fueron expedidos con desviación de poder.

Así pues, es claro que las normas violadas y el concepto de violación que se desarrolló en la demanda, constituye el marco dentro del cual el juez en su sentencia debe pronunciarse para decidir la controversia, de manera que respete el citado principio de congruencia, pues, se reitera, el juez no puede resolver cuestiones no planteadas en el libelo.

En definitiva, tal como lo ha dicho la Sección Quinta²⁰, el respeto de tal principio garantiza lo estatuido en los artículos 55 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia – y 280 y 281 del Código General del Proceso, en virtud de los cuales las sentencias judiciales deberán referirse a todos los hechos y asuntos planteados en el proceso por los sujetos procesales y comprender todos los extremos de la *Litis*.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, radicación 15001-23-33-000-2020-01662-03 (ppal.) del 17 de marzo de 2022.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

3.2 De otro lado, la Sala encuentra que no debe hacerse un pronunciamiento frente a las pretensiones dirigidas contra el Acuerdo 106 de 7 de junio de 2017 relativas al período del rector y a la decisión de cobijarlo automáticamente las cuales son del siguiente tenor:

«El rector de la Universidad de Córdoba será designado para un período de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de su posesión y podrá ser removido por las causales establecidas en la Ley y en estos Estatutos. Se posesionará ante el Consejo Superior Universitario, en reunión de este organismo convocada para tal fin.»

«La decisión anterior cobija el presente período rectoral el cual finalizará el 18 de diciembre de 2019.»

Lo anterior de acuerdo a los siguientes razonamientos:

Debe recordarse que el ordenamiento jurídico colombiano entiende por acto administrativo²¹ toda declaración unilateral proferida en ejercicio de una función administrativa en la que el Constituyente o el Legislador ha asignado su control a la jurisdicción contenciosa, acto que debe producir efectos jurídicos directos o definitivos, generales o particulares²², sobre un determinado asunto.

Partiendo del anterior derrotero, se impone recordar que el entonces rector fue designado para ejercer ese cargo desde el 19 de diciembre de 2015 hasta el 19 de diciembre de 2018; pese a esto, el Acuerdo 106 de 7 de junio de 2017, dispuso que dicho período se ampliaría hasta el 18 de diciembre de 2019. Sin embargo, para ese mismo año 2017 y sin que se hubiere agotado ni siquiera el plazo inicial para el que había sido elegido –que fenecía el citado 19 de diciembre de 2018–, el Consejo Superior Universitario expidió el Acuerdo 270 de 12 de diciembre de 2017, que previó que el mandato rectoral sería de cinco años y cobijó al otrora dirigente, quien culminaría su ciclo el 18 de diciembre de 2020.

Así entonces, es claro que el Acuerdo 106 de 2017 nunca surtió efectos, pues a pesar de su contenido decisonal, finalmente no fue este el que posibilitó la extensión del mandato del rector, sino que ello tuvo como sustento el Acuerdo 270 de 2017, que se expidió meses después y que derogó tácitamente el precepto inserto en el primero de los mentados actos –Acuerdo 106 de 2017–, a

²¹ Respecto a la noción de acto administrativo, la Corte Constitucional, en sentencia C-1436 de 25 de octubre de 2000, sostuvo que, el acto administrativo es la manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

²² En punto a la diferencia entre actos de contenido particular y general, véase: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, M.P. Alfonso Vargas Rincón, sentencia del 4 de marzo de 2010, expediente: 2003-00360-01(3875-03).



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

través del párrafo transitorio del artículo 29, que amplió el período rectoral hasta el 18 de diciembre de 2020.

Al respecto, esta Corporación ha dicho²³:

(...) Unificar posición en el sentido de que **si el acto demandado no produjo efectos jurídicos opera la carencia de objeto por sustracción de materia**, caso en el cual el funcionario judicial deberá terminar el proceso en su etapa inicial evitando dictar sentencia inhibitoria. Por el contrario, si el acto acusado produjo efectos, el juez contencioso administrativo deberá decidir si se desvirtúa o no la presunción de legalidad cuando el acto tuvo eficacia, estudio que se hará en la sentencia.” (Negrilla fuera de texto)

Acorde con lo anterior, comoquiera que en el presente caso no hay duda que el Acuerdo 106 de 7 de junio de 2017 no produjo efectos, no se hará el estudio correspondiente por la carencia de objeto por sustracción de materia.

3. Problema Jurídico

Mediante auto del 19 de enero de 2023, entre otras decisiones, se fijó el litigio en los siguientes términos:

«Determinar si los Acuerdos 270 de 2017 (artículos 29 -párrafo transitorio-, 41 -primer inciso- y párrafo transitorio) y 106 de 2017, expedidos por el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba, que prorrogaron los periodos del cargo de rector y de los representantes de dicho cuerpo colegiado, **(i)** vulneraron las normas en que debía fundarse, habida cuenta que se desconocieron parámetros normativos superiores²⁴, **(ii)** infringieron las garantías de audiencia y defensa a través del estatuto general demandado que benefició situaciones singulares, particulares y concretas y, **(iii)** se expidieron con desviación del poder, debido a que no se buscó la satisfacción del interés general por el que debía velar la institución educativa.»

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes bloques temáticos: **(i)** El principio de autonomía universitaria.

²³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de unificación del 24 de mayo de 2018, MP Rocío Araújo Oñate, Rad. 47001-23-33-000-2017-00191-02.

²⁴ Artículos 1, 2, 6, 29, 40 -numerales 1 y 2-, 58 -inciso 1-, 69 -inciso 1-, 121, 122 -inciso 2- y 209 de la Constitución Política; 1, 3 -numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9- de la Ley 1437 de 2011; 35 -numeral 5-, los principios de irretroactividad de los actos administrativos, legalidad, seguridad jurídica, confianza legítima, primacía del interés general, moralidad, proporcionalidad, responsabilidad y principio democrático.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

Naturaleza jurídica, límites y alcance constitucional de las normas en que se funda (ii) Los estatutos de las universidades públicas y la búsqueda del interés general, (iii) El derecho de audiencia y defensa en los actos administrativos generales y (iv) El caso concreto.

3.1 El principio de autonomía universitaria. Naturaleza jurídica, límites y alcance constitucional de las normas en que se funda

La Sala partirá de un análisis detallado de algunas decisiones judiciales proferidas por la Corte Constitucional para resolver los cargos en punto de la autonomía universitaria, lo anterior para identificar varios aspectos de tal principio. En reciente sentencia de tutela²⁵ manifestó:

«El artículo 69 de la Constitución consagra el principio de la autonomía universitaria como una garantía institucional, que permite a los centros de educación superior adoptar sus estatutos, definir su filosofía y organización interna.

(...) se concreta, principalmente, en dos grandes facultades: (i) la dirección ideológica del centro educativo, (...) y (ii) la potestad de establecer su propia organización interna, lo que significa que las universidades pueden adoptar las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes.»

Esto es relevante pues las disposiciones constitucionales, así como las legales y estatutarias, deben ser interpretadas armónicamente por el juez para evitar que vulneren el marco normativo en el que se sustentan, especialmente conforme a lo establecido por el artículo 69 superior y la Ley 30 de 1992 con sus respectivas modificaciones.

En línea con lo anterior, en sentencia de unificación²⁶ el Tribunal Constitucional afirmó:

«(...) una de las dimensiones de la autonomía universitaria es la organización interna (política y administrativa) que, junto a las demás facultades de autogestión, les dan a las entidades de educación superior la capacidad para desarrollar su objetivo en relación con el conocimiento y con el aporte a la sociedad.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia T-463 de 15 de diciembre de 2022, MP Diana Fajardo Rivera.

²⁶ Corte Constitucional Sentencia SU-261 de 2021, MP José Fernando Reyes Cuartas.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

(...) el autogobierno (para gestionar, administrar y auto verificar) se concreta en los estatutos de la universidad. Estos recogen los mecanismos diseñados para la toma de decisiones sobre la comunidad universitaria o sobre cualquiera de sus miembros, como expresión de voluntad universitaria.

(...) Este tribunal se ha pronunciado en varias oportunidades sobre el autogobierno como elemento de la autonomía administrativa. Este incluye varias facultades para la institución de educación superior: (...) libertad de elaborar sus propios estatutos, definir su régimen interno, estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y período de sus directivos y administradores (...)"

La dirección de las universidades públicas está a cargo del Consejo Superior universitario, del Consejo Académico y del rector. (...) El rector es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad oficial. Su designación la hace el Consejo Superior universitario, a través de la aplicación del reglamento que debe fijar la universidad, en el que precise los requisitos y calidades para desempeñar este cargo (sic).

En cumplimiento de los preceptos fijados por la misma universidad, la designación del rector es central para el desarrollo de su actividad y para la concreción de esa garantía.»

En sede de constitucionalidad²⁷, la corporación manifestó frente a la naturaleza jurídica de estos órganos autónomos, lo siguiente:

«En suma, la garantía de la autonomía universitaria implica, entre otros, que las universidades públicas no forman parte de la estructura de la administración ni de ninguna otra rama del poder público. En este sentido, el Legislador ha dispuesto que las universidades son entes autónomos y se sujetan el régimen jurídico especial compatible con la autonomía universitaria. (...)»

En sede de unificación²⁸, declaró vulnerada la carta cuando esta sección electoral profirió sentencia que anuló la elección de un rector de una universidad pública, indicando:

²⁷ Corte Constitucional Sentencia C-346 de 2021, MP Cristina Pardo Schlesinger.

²⁸ Corte Constitucional Sentencia SU-115 de 2019, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.



«La proposición citada tiene una innegable trascendencia constitucional, puesto que regula el ejercicio del derecho fundamental de participación en la conformación del poder político del ente universitario, específicamente, la posibilidad de aspirar al desempeño de un cargo público, pues consagra la reelección de quien haya sido rector.

(...) Para la Corte, la norma estatutaria tiene dos lecturas posibles: i) la interpretación literal, gramatical y finalista, realizada por el Consejo de Estado en la sentencia acusada, que consideraba la prohibición para el rector actual de ser elegido nuevamente en ese cargo; y, ii) el entendimiento sistemático y contextual de la norma estatutaria que permite la reelección inmediata de ese funcionario. Conforme a lo expuesto, este último sentido hermenéutico es el que se ajusta en el mayor grado posible a los contenidos constitucionales, de acuerdo a los siguientes argumentos:

Para la Sala, en el presente caso se imponía una interpretación sistemática y contextual de la norma estatutaria que lograra conectar la disputa sometida a su conocimiento con la necesidad de efectivizar los principios y los valores constitucionales que orientaban el proceso electoral al interior del ente universitario, es decir, el fundamento de la decisión judicial debió conducir a una solución que comprendiera el conflicto particular con una representación sistemática del ordenamiento jurídico, en especial del Texto Superior.

En suma, la voluntad expresada por el Consejo Superior de la Universidad en el marco de su potestad de autorregulación tenía como finalidad habilitar la reelección del rector y limitar los periodos para su ejercicio, no restringir el acceso a la función pública del actual representante legal de la universidad, mediante el establecimiento de una condición de inelegibilidad, como la que le impuso al accionante, la decisión acusada.

Conforme a lo anterior, la normativa precedente estableció garantías de transparencia y de igualdad que fortalecen la independencia e imparcialidad en el ejercicio de las competencias por parte del Consejo Superior, particularmente la autorregulación derivada de la autonomía universitaria, las cuales se concretan en el origen diversificado, su forma de elección y los periodos para participar en el mismo, así como la imposibilidad de que el rector participe en la votación de las iniciativas que se tramiten.

(...)



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

De esta manera, para la Sala la interpretación conforme al Texto Superior, es aquella que permite la reelección por una sola vez.» (Resaltado por la Sala)

Finalmente, en decisiones de constitucionalidad²⁹ la corte estimó:

«(...) la función del Consejo Superior Universitario es la de definir las políticas y la organización académica y administrativa, así como la planeación institucional de la Universidad, de acuerdo con sus fines misionales (...)»

“Como se trata de una garantía institucional eso significa que su finalidad es asegurar a las instituciones de educación superior un ámbito de actuación que no puede ser desdibujado por los poderes públicos, el cual tiene por lo tanto origen constitucional y ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional con unos contenidos concretos a los que ya se hizo alusión, empero eso no significa que los límites a la autonomía universitaria deban tener origen legal, porque la Constitución no establece una reserva de ley en la materia.»

Dicho lo anterior, la autonomía universitaria tiene unos límites los cuales han sido advertidos desde la jurisprudencia constitucional como la del Consejo de Estado, en tal sentido al indicarse las características, alcances y naturaleza de tal principio, debe ser el juez de la respectiva causa, quien sopesa, si se encuentran dentro del preciso marco en que esta se desarrolla.

En consecuencia, cuando el juez de la causa advierta que una determinada actuación proferida a través de un acto general o un acto particular, supera ese marco que la Constitución, las decisiones judiciales y la Ley le ha dado, es el juez, a través de una sana hermenéutica, quién deberá advertir si se produce o no una afectación de los demás valores, principios y derechos.

3.2 Los estatutos de las universidades públicas y la búsqueda del interés general

La Sala recuerda que el argumento central de la parte actora se refirió a que, «*los acuerdos demandados fueron expedidos con desviación de poder, debido a que, alteraron súbitamente el periodo rectoral*» sin que existieran razones objetivas lo cual vulneró el principio de confianza legítima – expectativa legítima de los

²⁹ Corte Constitucional sentencias C-506 de 1999, MP Fabio Morón Díaz y C-162 de 2008, MP Humberto Antonio Sierra Porto.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

docentes (aspirantes o no) y a que, «*se persiguieron fines diferentes a la ampliación impersonal del periodo de los consejeros con lo cual hubo prolongación dolosa de estos, acción que no se tradujo en el interés general de la comunidad académica.*».

Sobre el vicio denominado desviación de poder esta Sección³⁰ ha manifestado lo siguiente:

«El acto administrativo debe perseguir fines legítimos, es decir, los que señala específicamente la normativa que lo regula, en concordancia con los fines esenciales del Estado del artículo 2 de la Constitución y el artículo 4 de la Ley 489 de 1998 (...), so pena de incurrir en la causal de nulidad denominada desviación de poder, que se configura precisamente porque su finalidad -explícita o implícita- es espuria o porque aun siendo legítima, es distinta de los objetivos concretos que le trazó el legislador. (...). Por lo anterior, es común que la desviación de poder no aparezca evidente en el acto, sino que se encuentre oculta o vedada en su letra, en cuanto permanece en el fuero interno del funcionario que lo expide, quien bien puede camuflarla tras la invocación expresa de los fines legalmente autorizados para su decisión y, de allí la gran dificultad probatoria para su demostración, que además suele conllevar su responsabilidad penal o disciplinaria»

En igual sentido, la Sala ha anticipado en el primer punto resuelto que, las decisiones tomadas por las universidades públicas, merecen ser vistas desde una perspectiva constitucional, es por ello que, frente al concepto de «*interés general*», conviene traer a colación las definiciones que se tienen sobre este aspecto:

En la sentencia C-053 de 2001³¹ la Corte indicó:

«Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente

³⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejero Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra, sentencia nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) radicación número: 23001-23-33-000-2020-00004-02.

³¹ Magistrada Ponente Cristina Pardo Schlesinger.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución.» (Subrayado por la Sala)

Por su parte, en la decisión C-194 de 1995³² la Corte afirmó:

«Lo ajustado a la Carta Política en esas situaciones no es la consagración de mandatos extremos que impliquen hacer nugatorios los derechos de la persona o abrir las posibilidades de indebidas manipulaciones de la función pública para abonar el terreno de los beneficios particulares, sino el equilibrio armónico entre el interés común, que la ley preserva mediante la introducción de límites y restricciones razonables, y el sano ejercicio de los derechos fundamentales del individuo.

En cuanto a la cláusula de prevalencia del interés general contenida en el artículo 1º de la Constitución, esta Corporación ha rechazado su invocación a priori como razón de Estado para justificar una conducta irracional, la protección injustificada de un interés oculto o la vulneración de los derechos de las personas. Coherente con dicha posición, ha afirmado que la existencia de un interés general debe verificarse en cada caso concreto. Aun así, a pesar de que efectivamente exista un interés general real que motive una determinada acción del Estado, la máxima según la cual este interés prevalece sobre el particular no es absoluta, ni susceptible de aplicación inmediata. Debe entenderse condicionada a que la invocación de tal interés esté realmente dirigida a la obtención de los objetivos constitucionales y, a la vez, mediatizada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en aras de conciliarla con los intereses particulares, principalmente, con los derechos fundamentales.» (Subrayado por la Sala)

De igual modo, el tribunal constitucional³³ ha determinado que:

«(...) en caso de presentarse un conflicto de esta índole, el interés general en cuestión debe ser armonizado con el derecho o interés individual con el que choca, a fin de encontrar una solución que, a la luz de las particularidades del caso concreto, maximice ambos extremos de la tensión.» (Subrayado por la Sala)

³² Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

³³ Corte Constitucional sentencia C-539 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



En definitiva, el interés general como principio deberá analizarse frente a los alcances que pueda tener en el desarrollo propio de la autonomía universitaria, siendo la razón de dicha coexistencia medible por los objetivos y fines constitucionales buscados con las medidas que son reprochadas en sede de nulidad objetiva.

3.3 El derecho de audiencia y defensa y los actos administrativos generales

La Sala recuerda que, el argumento se cimentó en que, los actos demandados, cobijaron la decisión individual de quien ostentaba la dignidad de rector y de los miembros del Consejo Superior Universitario a través de un estatuto general, coartando las expectativas de aquellos, como los accionantes que, por reunir el lleno de los requisitos legales, podían ser designados para dicho estamento en el período inmediatamente siguiente, 2018-2021.

La Sala recuerda en este punto que, los accionantes se refieren indistintamente tanto a la vulneración de tal derecho como del debido proceso, alegando entre otras cosas, la aplicación retroactiva de un acto administrativo general y el irrespeto del procedimiento adecuado para efectuar, en realidad, una elección disfrazándola de norma general, sin embargo, el aspecto central de todos sus ataques se perfilan a que no debían ser cobijados con la reforma estatutaria a quienes en ese momento, ostentaban los cargos de rector y de consejeros, lo anterior resulta clarificado, cuando su fin se perfiló hacia las disposiciones de los Acuerdos 106 y 270, en específico a la «*ampliación dolosa*», que según su dicho afectó el derecho de audiencia y defensa de ellos como accionantes y de los asociados en general.

Argumento que mantiene sintonía con el análisis abordado en los numerales anteriores, y que nuevamente, de una lectura integral de la demanda con los postulados constitucionales que se tienen para tal fin, permiten realizar los siguientes razonamientos:

La Sala, de manera **general**, entiende que el derecho de audiencia y de defensa, hace parte del debido proceso y permite que los actos administrativos tengan validez en el escenario jurídico. En tal sentido, en virtud de esta prerrogativa, las actuaciones administrativas, deben dar efectividad a los (artículos 209 de la Constitución Política y 1 del CPACA) para dotar de certeza y seguridad jurídica las relaciones entre el particular y la administración, puesto que aquel, en ejercicio de los derechos inherentes a la democracia, podrá conocer de la existencia de dichas actividades en orden a poder participar en el proceso de juicio y en la formación del acto administrativo, lo cual lleva a que el Estado no puede deliberada y arbitrariamente limitarlos o cercenarlos.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

Ahora bien, la jurisprudencia³⁴ del contencioso ha dicho frente al vicio material de desconocimiento del derecho de audiencia y defensa que, es una causal implícita de nulidad en el derecho administrativo al formar parte de la garantía constitucional básica del debido proceso, también ha precisado que, en virtud del artículo 40 superior los ciudadanos pueden participar activamente en los asuntos que los afecte, mecanismo que materializa la expresión latente de la democracia expansiva, la cual, debe estar correlacionada en normas que le permitan ejercer ese derecho a los estudiantes y demás miembros de la comunidad académica.

En este caso la Sala precisa que, en aplicación del principio de autonomía ya abordado en líneas precedentes, el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba tiene ciertas competencias para regular, mediante el Estatuto Superior, la ampliación del periodo del rector y los consejeros universitarios en forma abstracta.

Una vez revisada la jurisprudencia constitucional se observa que lo realmente definitorio para anular en sede del contencioso de nulidad objetivo es si la actuación administrativa, produjo decisiones deliberadamente³⁵ arbitrarias e irrazonables. En este punto conforme a la jurisprudencia contenciosa³⁶ sobre la materia, debe resaltarse que,

«En ejercicio de la autonomía reconocida en el artículo 69 de la Carta Política, la institución puede decidir la implementación de aquellos mecanismos a través de los cuales los estamentos pueden intervenir libre y activamente en la escogencia de las directivas de la Universidad.

(...)

La autonomía universitaria ha de entenderse en armonía con lo preceptuado por el artículo 68 de la Constitución en cuanto en él se establece que la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. Es decir, que la autorregulación que a las universidades garantiza el artículo 69 de la Carta no podrá, en ningún caso prescindir de quienes integran la comunidad educativa (docentes, estudiantes, personal administrativo), y, en cambio, será indispensable establecer mecanismos internos que les permitan expresarse sobre todos

³⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección "A" Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012). radicación número: 11001-03-25-000-2009-00072-00(1065-09).

³⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: Voluntariado, intencionado, hecho a propósito.

³⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio marzo dos (02) de dos mil diecisiete (2017) radicación número: 08001-23-33-000-2015-00158-02.



los asuntos que interesan a la vida académica y administrativa de la universidad, así como la posibilidad de participar efectivamente en las decisiones correspondientes [...].

Quiere esto decir que si el Consejo Superior de una universidad, por ejemplo, dentro de su propia autonomía, considera que todas las directivas se eligen por el voto directo de todos los integrantes de la universidad, es decir, siguiendo el principio de una persona un voto, tal procedimiento resulta perfectamente válido constitucionalmente. Pero, también, puede ser válido que el Consejo Superior determine que todas o algunas de las directivas se elijan a través de sus representantes ante el Consejo Superior o Académico u otro órgano de dirección, porque lo que debe garantizarse, independientemente del procedimiento que se adopte, es que, en las elecciones de directivas, la decisión sea resultado de la participación de la comunidad. [...]» (Negrillas fuera del texto)

La Sala una vez ha expuesto algunos parámetros generales sobre la causal de nulidad relativa a la vulneración del derecho de audiencia y de defensa, tal cargo debe ser analizado como aquel límite en la actividad que despliega la administración en forma abstracta, impersonal y general en clave no del derecho singular que tiene el accionante, sino desde el parámetro general que reconoce que cuando la administración ejerce la actividad administrativa no puede desconocer los demás contenidos axiológicos del ordenamiento constitucional y legal.

3.4. Caso concreto

La Sala analizará las censuras planteadas en el *sub judice* desde dos puntos de vista, de manera que se analizarán las normas demandadas bajo el siguiente racero: **i)** ampliación de los períodos de rector y miembros del Consejo Superior Universitario – en adelante CSU; y **ii)** prórroga de los periodos del rector y de los integrantes del CSU.

3.4.1 Ampliación de los períodos del rector y miembros del Consejo Superior Universitario

La Sección recuerda que frente a las disposiciones que contemplan la ampliación de los períodos de los citados servidores, el demandante adujo que dicha continuidad lo que produjo fue la extensión «*irregularmente (...) a través de un acto general*», es decir, con una manifestación de la administración abstracta,

³⁷ Corte Constitucional, sentencia T-024 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.



general e impersonal, se benefició a quienes en ese momento ocupaban los cargos, haciendo a la medida la prórroga de los citados funcionarios. Situación que, según su dicho, vulneró las normas superiores.

Para abordar el citado aspecto, la Sala diferenció para su estudio los conceptos de «ampliación» y «prórroga», los cuales como bien se detallarán *in extenso* definen los aspectos sustanciales que permiten definir los alcances de uno y otro.

Ahora bien, la Corporación trae a colación las disposiciones normativas en que se fundaron los acuerdos demandados:

- 1- Normas superiores: artículos 69 de la Constitución Política y 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.
- 2- Normas estatutarias: Acuerdo 0021 del 24 de junio de 1994 – Estatuto General vigente para la época – y el Acuerdo 066 del 4 de agosto de 2010 – manual específico de funciones, requisitos mínimos y competencias laborales para el rector –³⁸.

Esta identificación posibilita a la Sección desarrollar en un primer acercamiento el por qué no se transgredió el ordenamiento superior, partiendo de una lectura sistemática y contextual de los apartes demandados, la jurisprudencia constitucional y decisiones de esta Sección³⁹. Así, tales modificaciones generales hechas a los estatutos, conforme a las pruebas arrojadas al proceso, están amparadas en la autonomía universitaria dentro de los límites que el ordenamiento jurídico tiene para tal figura, tal como se esbozará en los apartes subsiguientes.

Del plan de gobierno expedido por la Universidad de Córdoba para la vigencia 2015-2018 y que fue aportado en virtud del decreto oficioso de prueba, si bien no tenía taxativamente descrito que la modificación y/o actualización de los estatutos fuere una meta, ni tampoco que hubiese existido un plazo para ello, no es menos cierto que, partiendo de la interpretación propugnada por la Corte Constitucional, se advierte que, existió un objetivo denominado «Eje modernización administrativa y buen gobierno⁴⁰» cuyo norte fue transformar las formas de gobierno y la modernización de la gestión administrativa y cumplir los mandatos del Estado.

³⁸ Se citó en los considerandos del Acuerdo 106, el Acuerdo 103 de 2014 el cual otorgó al Consejo Superior la función para expedir modificaciones al Estatuto General Universitario, prerrogativa que proviene de la Ley 30 de 1992.

³⁹ Consejo de Estado Sección Quinta, radicados 11001-03-28-000-2018-00621-00; 2018-00625-00; 2018-00616-00 dieciocho de noviembre de 2021 C.P Carlos Enrique Moreno Rubio, Consejo de Estado Sección Quinta, radicado 11001-03-28-000-2021-00038-00. Once de noviembre de 2021 C.P. Rocío Araújo Oñate. Consejo de Estado Sección Quinta, veintidós de julio de 2021 radicado 11001-03-28-000-2020-00060-00 C.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁴⁰ Página 40 del Plan de Gobierno 2015-2018.



Finalidades que, como tiene sentada la normativa⁴¹, reconocen a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, todo ello, para el cumplimiento de su misión social e institucional.

El anterior aspecto se ve nutrido con la «línea estratégica» establecida en el citado documento, en la cual se contempló «realizar el estudio técnico de la estructura orgánica (...)», ello quiere decir que la Universidad de Córdoba pretendía realizar una serie de cambios de fondo a como venían realizándose los procesos y procedimientos de sus órganos administrativos, lo cual, se refuerza con la «línea de acción» definida para este objetivo⁴² que determinó: «Realizar la revisión y actualización de los procedimientos del Procesos (sic) Administrativos». Aspectos que en efecto garantizan que, con la ampliación de tales periodos, el plan de gobierno como ruta de navegación, los contemplara dentro de sus metas a conseguir.

Lo dicho hasta el momento tiene justificación si se analiza la definición que da el Diccionario de la Lengua Española, a las expresiones «plan» y «plan de servicios»⁴³, el primero entendido, como un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla, el segundo, aquel que se elabora por las administraciones públicas para ordenar la previsión y ejecución de sus respectivos servicios.

Por lo anterior, debe decirse que, del análisis del plan de gobierno, bien puede tenerse como finalidad legítima del CSU, la modificación de sus estatutos realizando los cambios que permitieran conseguir las metas más próximas, atribución que, conforme a lo dicho anteriormente, lo contempló el Consejo Superior Universitario, como una de sus metas.

En este orden, la mejora en la prestación de servicio de educación y la ampliación en el período del rector y de los integrantes del CSU coexisten armónicamente en el caso concreto, habida cuenta que, conforme a los fines indicados en los artículos 2⁴⁴ y 67⁴⁵ de la Carta, se vela por la mejora en la calidad del servicio, garantizando que un nuevo término de sus máximas autoridades asegure las condiciones necesarias para la actualización e internacionalización de los nuevos programas; proyectos e ideales concebidos en el acuerdo general que superan

⁴¹ Artículo 28 Ley 30 de 1992.

⁴² Página 46 ibidem.

⁴³ <https://dle.rae.es/plan?m=form>

⁴⁴ Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general (...)

⁴⁵ La educación (...) con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

la anterior visión prevista en el año 1994, fecha de la que data el estatuto universitario primigenio.

Justamente, en el Acta 04 de febrero de 2017 se evidencia el interés del supremo colegiado de la universidad en relación con estos cometidos de cara al período institucional que para esa época tenía el rector:

sobre por qué el periodo del rector debe coincidir con los planes de desarrollo. Seguidamente la consejera Dra. Vieira Cano le manifiesta que hoy en día con los periodos rectorales de tres o cuatro años no existe coincidencia entre los planes de desarrollo y los planes institucionales y los procesos de acreditación institucional, entonces, al terminar el periodo rectoral aquellos quedan a media marcha y el nuevo rector propone un nuevo plan de desarrollo que muchas veces no coincide con el de su antecesor, resultando truncados los procesos institucionales que siempre superan los tres o cuatro años. Sostiene que los planes de desarrollo del rector deben coincidir con las políticas, dinámicas y desafíos de la gestión contemporánea de las Universidades.

Si bien solo se evidencia algunas participaciones de los citados miembros del CSU, eso no desdice que, en la sesión se hallaren presentes la totalidad de los estamentos⁴⁶ representados y que su mayoría aprobaran tal ampliación abstracta.

De igual forma, se puede evidenciar un consenso sin oposiciones demostradas en las actas de los demás miembros del Consejo Superior Universitario frente a dicha preocupación, precisamente, en el Acta 29 de 12 de diciembre de 2017, que recoge los debates que dieron origen al nuevo Estatuto General, se consignó lo siguiente:

Se prosigue con la lectura del segundo Título el cual se denomina Régimen Económico, el Capítulo I el cual se compone del patrimonio y fuentes de ingresos y Capítulo II el cual se compone del presupuesto. Leídos los artículos del 11 al 17, son aprobados por unanimidad.

⁴⁶ En las actas de primer y segundo debate se observa que estuvieron presentes respectivamente 10 y 8 miembros lo que componen la mayoría de los estamentos representados.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

Toma la palabra el consejero Dr. José Gabriel Flórez Barrera, quien manifiesta su voto positivo al proyecto de acuerdo debatido, en los siguientes términos: *“Bajo el principio democrático que ha guiado las decisiones de la Junta Directiva de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios, ASPU, en sesión del día 7 de diciembre de 2017, conjuntamente con la Comisión de Trabajo del Estatutos General de la Institución. Después de escuchar y analizar a sus miembros sobre la ampliación del período para el cargo de rector en la Universidad de Córdoba, se toma una decisión, previo a las siguientes consideraciones: la gestión está ligada a un factor importante en el escenario de la administración pública o privada, el tiempo; se requiere de tiempos razonables para alcanzar mayor estabilidad y continuidad en las políticas de gobierno; logrando que el factor tiempo favorezca una mejor gestión y ejecución de las propuestas de desarrollo.*

De lo anterior, se puede inferir la necesidad de contar con tiempo prudente para la gestión de planes de desarrollo y ejecución de los programas de gobierno universitario. Adicionalmente, se logra en el ambiente y escenario universitario una focalización en los asuntos misionales de la institución, la investigación, la docencia y la extensión. Por lo que se toma la decisión de votar favorablemente a través de nuestro representante ante el Consejo Superior Universitario, la ampliación de 4 a 5 años del período rectoral en la Universidad de Córdoba.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que de las actas del Consejo Superior⁴⁷ aportadas al proceso se puede establecer lo siguiente:

- i) La existencia de unas comisiones conjuntas⁴⁸ que trabajaron en el estudio del proyecto de estatuto general, con el fin de analizar y revisar las citadas modificaciones a efectos de ser socializadas a la comunidad académica y recibir de ellas las sugerencias respectivas
- ii) La realización de diferentes actividades en torno a la reforma estatutaria que datan del mes de mayo de 2016; así, por ejemplo, se asevera en el Acta 023 de 12 de octubre de 2017 – donde consta la primera sesión de aprobación del proyecto de nuevos estatutos –, que el proyecto inicial de debate fue radicado en el mes de agosto de 2017, el cual contiene avances significativos y, en el que «se han recibido por parte de los estamentos universitarios sugerencias y observaciones».
- iii) La insistencia de uno de los consejeros⁴⁹ en que, el «periodo rectoral debía coincidir con los planes de desarrollo, de acreditación institucional y con los procesos de registro calificado de los programas académicos y por ello aquel debería ser de 5 años», lo anterior en virtud de que, «no existe coincidencia (...) los cuales quedan a media marcha (...) resultando truncados los procesos institucionales». Aspecto que es importante para zanjar el presente asunto, toda vez que, existe una inescindible relación entre los mandatos territoriales y los planes de gobierno de las universidades oficiales.

⁴⁷ Se refiere al acta 023 del 12 de octubre de 2017 y 029 del 12 de diciembre de 2017.

⁴⁸ Página 4 del Acta 023 de 2017.

⁴⁹ Mayra Vieira Cano, Página 5 del Acta 023 de 2017.



- iv) El haberse surtido diferentes debates frente al proyecto de acuerdo que adoptaría los nuevos estatutos de la universidad y otorgarse espacio en las denominadas comisiones conjuntas para que los estamentos participaran en las enmiendas; propuesta esta última que fue aprobada por unanimidad, razón por la cual, se dispuso que entre el 13 al 27 de octubre de 2017, la comisión conjunta sesionaría a «fin de recibir sugerencias» (Acta 023 de 12 de octubre de 2017), con lo que se garantizó la intervención de todo aquel miembro de la comunidad universitaria, frente a la ampliación en abstracto del período de las ya conocidas autoridades, el cual fue aprobado por la mayoría de los miembros del CSU.

Lo anterior, se puede observar a continuación con mayor fidelidad a lo transcrito en la citada Acta 023 de 12 de octubre de 2017:

Toma la palabra el consejero Sr. Juan David Martínez Mejía. Se dirige a la consejera Dra. Maya Lucía Vieira Cano y le sugiere que la exposición de motivos se realice dentro de la semana del 17 al 20 de octubre, pues la comunidad estudiantil debe conocer previo a la aprobación del Estatuto General, las razones de la administración.

Finalmente toma la palabra la consejera Dra. Mayra Lucía Vieira Cano. Propone que en el sentido discutido quede surtido el primer debate al proyecto de Acuerdo al Estatuto General de la Universidad y que a partir del 13 hasta el 27 de octubre de 2017 la comisión conjunta sesionará de manera permanente para recibir las sugerencias al proyecto por parte de quienes aún no las han enviado. Y que vencido este término se abrirá el segundo debate.

- v) Respecto del Acta de diciembre de 2017⁵⁰ allí se estableció tajantemente y sin prueba en contrario que, la comisión conjunta del Consejo Superior se reunió de forma reiterada, para lo cual, abordó en segundo debate el proyecto de acuerdo que modificó los estatutos universitarios, la cual tuvo la debida participación de la comunidad académica, incluyendo a delegados del presidente de la República y el Ministerio de Educación Nacional.
- vi) En dicha acta⁵¹, tal como ocurriera con la realizada en octubre de 2017 que, «después de escuchados y analizados los argumentos en sede del CSU, sus miembros, respecto de la ampliación del periodo para el cargo de rector en la universidad de Córdoba, tomaron la decisión de ampliarlo, ya que, la gestión de la institución está ligada al quehacer de la administración municipal, llevando a que en términos de tiempo, se alcance la mayor estabilidad y continuidad en las políticas de gobierno,

⁵⁰ Acta 029 página 6.

⁵¹ Página 12



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

contribuyendo a una mejor gestión y ejecución de las propuestas de desarrollo». Al respecto no puede ocultarse que ha sido la misma Corte Constitucional que en pronunciamientos de constitucionalidad ha admitido esa injerencia y sinergia necesaria entre estos entes educativos y las entidades territoriales, que hacen parte a través de sus representantes o delegados de las instancias estamentarias⁵².

- vii) Finalmente también quedó referido el control de legalidad que hiciera internamente la Secretaría General de la institución educativa, ante lo cual, emitió concepto sobre la materia, el cual fue leído en dicha sesión y, conforme a lo expresado por la apoderada de la demandada en el memorial de acatamiento a la prueba decretada, en el auto que ordenó dictar sentencia anticipada: *«Respecto de la tercera solicitud, se indica, que revisados los documentos que reposan en la Secretaría General correspondientes al trámite de aprobación del Estatuto General de la Universidad, se halló una constancia de fecha 06 de diciembre de 2017, suscrita por el entonces secretario general, la cual hace alusión al control de legalidad del proyecto contentivo del Estatuto General. Lo anterior se vio reflejado con la documental»:*

Montería, 06 de diciembre de 2017

Por medio del presente, el suscrito Secretario del Consejo Superior Universitario hace constar, que se realizó el control de legalidad del proyecto de acuerdo "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO GENERAL DE LA UNIVERSIDAD" y el mismo se ajusta a los presupuestos contemplados en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente a los contemplados en el Título Tercero – Capítulo I de la Ley 30 de 1992.


RAFAEL RAMÓN PACHECO MÍNGER
Secretario General

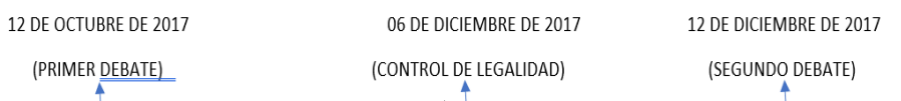
- viii) De lo dicho puede advertirse que, realizando una línea de tiempo, se puede advertir que entre los debates y el control de legalidad (auto tutela administrativa) siempre vio la viabilidad de la ampliación en abstracto.

⁵²Sentencia C-547 de 1994, MP Carlos Gaviria Díaz. Las normas acusadas (Artículos 43-d, 57 incisos 2o. y 3o., 84, 87, 90, 92, 93, 94, 113 y 117 de la ley 30 de 1992) en lugar de contrariar la Constitución respeta y desarrolla sus mandatos, pues se trata de la obtención de recursos para un órgano del sector educativo encargado de prestar servicios destinados a promover el desarrollo integral de los estudiantes, docentes y personal administrativo. Las normas de la Ley 30 de 1992, no imponen a todos los entes territoriales la obligación de hacer aportes con destino al Fondo de Bienestar Universitario, pero aún en el evento de que así sucediera, lo demandado tampoco sería inconstitucional como ya se anotó, ya que, es deber de las entidades territoriales colaborar en la financiación de los servicios educativos en los términos que fije la Constitución y la ley.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

LINEA DE TIEMPO



Hasta este punto la Sala entiende que el cargo por vulneración de norma superior frente a la ampliación de dichos períodos no tiene la virtualidad para anular los actos administrativos generales.

De otro lado, la Sala al estudiar el cargo relativo a que, con la ampliación de los períodos en abstracto se persiguieron intereses particulares –esto bajo la égida de la desviación de poder–, no advierte que eso haya sido demostrado en el proceso, por las siguientes razones:

Una de las finalidades que el constituyente y el legislador pensó con la educación superior y las universidades oficiales, fue dar cumplimiento a los parámetros previstos en los artículos 2 y 67 de la Constitución Política. Tales criterios establecen, por un lado, que la educación es un derecho y servicio público, y por otro, que tales instituciones educativas deben servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la carta magna.

En este sentido, la Sala entiende que, el interés general de la comunidad académica se materializa, entre otras formas, a través de los estatutos universitarios, los cuales regulan los períodos, formas de elección y participación. Así entonces, tal norma interna armonizar los derechos de los miembros de la colectividad universitaria, precisamente, porque la conducta de cada uno de estos también debe alcanzar esas metas abstractas que el constituyente previó.

En consecuencia, los estatutos son la herramienta racional y proporcional que la constitución y la ley dan a las universidades oficiales para que concierte los deberes a cumplir y los derechos puestos en tensión de sus asociados.

Dicho lo anterior, la Sala advierte de las finalidades pretendidas por los apartes de los actos censurados y las pruebas arrimadas al proceso, lo siguiente:

- i) Se buscó que los períodos de elección de mandatarios territoriales (Gobernador de Córdoba y alcaldes de municipios), y con ello, los planes de desarrollo local estuvieran armonizados – presupuestal y



financieramente⁵³ – respetando su autonomía y libre de injerencias políticas de los proyectos que la institución educativa tiene para tal fin⁵⁴.

- ii) Al no ser concordantes en el tiempo los propósitos de la entidad territorial y la universidad pública y los presupuestos⁵⁵ que financian las metas establecidas, los proyectos pueden verse afectados al quedar sin financiación o quedar al vaivén político de la administración entrante, perturbando potencialmente el cumplimiento de las finalidades normativas⁵⁶.
- iii) Al hablarse de los intereses generales su finalidad se ve fortalecida en los programas y procesos académicos, investigativos y de extensión que logren la acreditación institucional, lo cual va aunado al objetivo del artículo 6⁵⁷ literal g) de la Ley 30 de 1992.
- iv) La ampliación de los períodos, son proporcionales y razonables en relación con los fines anteriormente buscados, ya que, la Sala no observa

⁵³ Corte Constitucional sentencia C-220 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz. La regla general aplicable con fundamento en la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio. Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión.

⁵⁴ En este punto el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993 (subrayado por la Sala)

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-926 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En cuanto al manejo de recursos, es claro que una de las funciones inherentes a las universidades y esenciales a su capacidad de autorregulación administrativa es la de elaborar y manejar su propio presupuesto. Las universidades tienen la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado. La Ley 30 de 1992 reconoció tal facultad cuando señaló que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional pero sólo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo; y dentro de sus características están las de tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y atribución para elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden.

⁵⁶ El Plan de Gobierno 2015-2018 afirmó en el numeral 2.5. EJE RELACIÓN: ACADEMIA-SOCIEDAD-SECTOR PRODUCTIVO – Objetivo: liderar la creación de una política de proyección social por medio de convenios y alianzas estratégicas con instituciones gubernamentales y no gubernamentales que permitan el acceso, la equidad y calidad en la educación en Córdoba – línea estratégica - Promover el establecimiento de alianzas estratégicas y convenios con los entes territoriales y Universidades del sector público y privado, para fortalecer la política de proyección social. (subrayado por la Sala)

⁵⁷ Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional, y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

cómo, con dicha actuación, se afecte *per se* el interés general, pues, se itera, los estatutos tenían como norte el cumplimiento de metas y objetivos detallados a favor del conglomerado universitario.

Con lo anterior, el cargo por desviación de poder frente a la ampliación en abstracto, no se demostró y con ello se advierte que esta actividad está dentro de los límites del principio de autonomía.

Finalmente frente al tercer cargo propuesto, la Sala recuerda que, la parte actora informó que se desconoció el derecho de audiencia y defensa, habida cuenta que, se amplió el período de quienes se venían desempeñando en el cargo de rector y de los miembros del Consejo Superior Universitario a través de un estatuto general, coartando las expectativas de aquellos interesados, como los accionantes que, por reunir el lleno de los requisitos legales, podían ser designados para dicha dignidad en el período inmediatamente siguiente (2018-2021).

Para la Sección no hubo afectación del derecho de audiencia y de defensa, con base en lo que se ha dicho en precedencia, en razón a que, con la sola ampliación del período, al pasar de 3 a 5 años, no se buscó un propósito particular, al contrario, lo que demostró es que hubo poderosos intereses como las actualizaciones de los estatutos para internacionalizar la universidad, mejorar sus metas conforme al adelanto de las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros aspectos los cuales fueron resultado de la planificación en la construcción de los actos, de la socialización con las instancias respectivas sobre el proyecto de reforma, y a que los consejeros siempre estuvieron atentos a recibir sugerencias o recomendaciones de la comunidad académica, lo cual está dentro de los límites que la autonomía universitaria da para tal fin.

Este cargo si bien se nota con mayor contundencia en aquellas actuaciones de la administración que afectan en forma particular y concreta a los asociados, en sede de nulidad objetiva exigen del actor una contundente concreción, habida cuenta de las prerrogativas constitucionales y legales en que se soporta la autonomía universitaria y la consecución de los fines generales de la institución educativa, motivo por el cual en el caso concreto, no se demostró que primaran intereses singulares y por el contrario, lo que se observó fue la consecución de fines abstractos para el beneficio de la universidad.

3.4.2 Respetto de la prórroga del período del rector y de los miembros del Consejo Superior Universitario.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

La Sala en este punto debe ser coherente con los razonamientos expuestos en el anterior acápite y, a su turno, con los efectuados en la sentencia SU-115 de 2019 – ya estudiada–, en la que se efectivizan los principios de autonomía universitaria y participación, así como destaca el papel que debe asumir el juez cuando se estudien los problemas jurídicos que se abordan en el presente caso.

Al respecto debe tenerse en cuenta que, como ya se explicó, los actos administrativos demandados fueron previamente conocidos por la comunidad universitaria, debido a que se socializaron por parte del Consejo Superior, fueron votados con las mayorías respectivas y están dentro del marco que la autonomía le da para tal fin. Así las cosas, los debates se dieron en la forma y manera más garantistas, con la finalidad de perseguir la prosperidad general y la mejora en la calidad de tal servicio público.

En este orden de ideas, la Sala tampoco considera procedente anular las disposiciones censuradas, en razón a que ello desvirtuaría el derecho de participación política de los diferentes estamentos que tuvieron asiento en el citado Consejo Superior, cercenaría injustificadamente la libertad de elección del órgano decisorial de la universidad y reduciría el margen de maniobrabilidad en el correcto manejo de los asuntos de interés de la institución educativa.

Lo anterior habida cuenta que, del acta 29 de diciembre de 2017 – segundo debate, se puede extraer que esas prórrogas fueron debidamente conocidas y decididas, así:

Toma la palabra el Dr. Rafael Pacheco Mízger, quien manifiesta que el primer debate del proyecto de acuerdo *“Por medio del cual se adopta el Estatuto General de la Universidad de Córdoba”*, se surtió el día 12 de octubre de 2017 y que previo y posterior a ello, la comisión conjunta del Consejo Superior se reunió de forma reiterada de manera que hoy se presenta el proyecto de acuerdo construido con la participación de todos los estamentos universitarios a los cuales se les dio la respectiva participación y con la intervención activa de la representante del Señor Presidente de la República Dra. Mayra Lucía Vieira Cano, del Ministerio de Educación Nacional y de cada uno de los consejeros miembros de la comisión conjunta.

Por lo anterior, se presenta el proyecto de acuerdo el cual se revisará en su totalidad, proponiendo que se de lectura a cada uno de los artículos que conforman los títulos y sus respectivos capítulos.



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

Se procede a dar inicio al segundo debate:

El Dr. Rafael Pacheco Mízger inicia con la lectura de los considerandos, los cuales leídos en su totalidad, son aprobados por unanimidad.

Continúa con la lectura del primer Título el cual se denomina Naturaleza, Principios y Fines y el Capítulo I el cual se compone de la naturaleza, el nombre, el marco legal y domicilio, Capítulo dos el cual se compone de los valores, principios, objetivos, fines y campos de acción. Leídos los artículos del 1 al 10, son aprobados por unanimidad.

Se prosigue con la lectura del segundo Título el cual se denomina Régimen Económico, el Capítulo I el cual se compone del patrimonio y fuentes de ingresos y Capítulo II el cual se compone del presupuesto. Leídos los artículos del 11 al 17, son aprobados por unanimidad.

Continúa la lectura del tercer Título el cual se denomina del los Contratos y se conforma con el marco legal. Leído el artículo 18, se aprueba por unanimidad.

Lectura del cuarto Título el cual se denomina Gobierno, Organización y Dirección, el Capítulo I que se conforma del gobierno, dirección y organización de la universidad, el Capítulo II que se conforma de Órganos de Gobierno - Consejo Superior, el Capítulo III que se conforma del Consejo Académico, el Capítulo IV que se conforma del Rector, el Capítulo V que se conforma de las Vicerreorías, el Capítulo VI que se conforma de la Secretaría General, Capítulo VII que se conforma de las decanaturas y el Capítulo VIII que se conforma de los Consejos de Facultad.

Así las cosas, de estos apartes es claro que el segundo debate y aprobación se surtió previa lectura y conocimiento de las normas por parte de todos los estatutos.

Ahora bien, en cuanto a la prórroga de los periodos tanto del rector como de los miembros del Consejo Superior Universitario, debe decirse que las mismas se hicieron, y estuvieron justificadas por la consecución de los fines que la Constitución y la ley establecen.

En este punto se recalca, que tanto el periodo de ejercicio del rector como el de los integrantes del Consejo Superior Universitario, velan por la mejora en la calidad del servicio, garantizando la actualización e internacionalización de los programas, lo cual se quiso garantizar prorrogando los periodos de las personas que se encontraban en esos cargos.

No debe perderse de vista que, tal como lo establece el artículo 21 de los Estatutos de la Universidad, le corresponde al Consejo Superior Universitario, entre otras funciones,: (i) definir las políticas académicas, administrativas y la planeación institucional, (ii) adoptar, a propuesta del rector y previo concepto del Consejo Académico, el plan de desarrollo de la universidad y evaluarlo



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

periódicamente, (iii) definir, a propuesta del rector, tanto la planta de cargos del personal docente como la del personal administrativo, la estructura orgánica y determinar las respectivas asignaciones salariales, y (iv) establecer, a propuesta del rector, los sistemas de aseguramiento de la calidad, entre otros.

De lo expuesto, es claro que el rector y el Consejo Superior Universitario actúan mancomunadamente con la finalidad de definir las diferentes políticas de la universidad y realizar todas las actuaciones administrativas correspondientes para que se puedan ejecutar, de manera que la Sala no advierte vulneración alguna en que se haya prorrogado los periodos de esas dos autoridades universitarias, puesto que es más que evidente que lo que se quería era dar inicio inmediato a las finalidades propuestas con la modificación de los estatutos.

Es de suma importancia recalcar que los órganos de dirección universitaria no fungen de manera aislada o solitaria; sino que actúan en conjunto, tal como se explicó con antelación, y como lo dispone la Ley 30 de 1992 que señala que la dirección de las universidades estatales corresponde al Consejo Superior Universitario, al rector y al Consejo Académico.

En este contexto, no basta con la prórroga del periodo del rector para que las políticas y planes de la universidad no se vieran truncados o dejados a media marcha, sino que era igualmente necesario la prórroga de los periodos de los miembros del Consejo Superior Universitario.

A su vez, no se evidencia desconocimiento o vulneración alguna a las normas alegadas, ni violación al derecho de participación, puesto que la universidad bajo el principio de autonomía universitaria y bajo todas las consideraciones que se dieron en los debates, podía prorrogar los periodos tanto del rector como de los miembros del Consejo Superior Universitario, puesto que las finalidades para ello eran legítimas y se ajustaban al ordenamiento jurídico, lo cual quedó debidamente expuesto en el capítulo precedente.

Además, tampoco se evidencia violación alguna al principio de irretroactividad, puesto que la prórroga de tales periodos le permitió a los órganos de gobierno universitarios acoplarse adecuadamente a los nuevos periodos previstos para sus órganos de gobierno, ya que de otro modo se trastocarían los objetivos perseguidos en los planes de la institución, puesto que, como se dijo, de no hacerlo hubieran quedado a media marcha, o ejecutados a medias.

En este contexto, tampoco se evidencia ni se demostró desviación de poder alguna, puesto que se reitera, la prórroga se hizo para acoplar los periodos que



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

se estaban ejerciendo a los nuevos estatutos, y que los diferentes planes de gobierno que se estaban ejecutando se llevaran a buen término.

Por lo expuesto, este cargo tampoco está llamado a prosperar y en consecuencia esta Sección negará las pretensiones de la demanda.

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,

FALLA:

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: ACEPTAR la sustitución del poder conferido al profesional del derecho Luis Esteban Brito Guerra identificado con cedula de ciudadanía número 72.311.698 de Puerto Colombia, portador de la tarjeta profesional 136.618 del Consejo Superior de la Judicatura, quien actuará como apoderado de la parte demandante.

TERCERO: En firme este proveído, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente
Con salvamento parcial de voto

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado



Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros
Demandada: Universidad de Córdoba
Rad: 11001-03-24-000-2020-00387-00

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

JOSÉ RODRIGO VARGAS DEL CAMPO
Conjuez

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>.