



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: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) 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

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Con el respeto que merecen los integrantes de la Sala mayoritaria, me permito expresar las razones por las cuales no comparto parcialmente el sustento de la decisión adoptada en la sentencia respecto de lo que en mi sentir fue una «auto prórroga» de los miembros del Consejo Superior Universitario. Por tanto, considero que la Sección debió declarar la nulidad del parágrafo transitorio del artículo 29 del Acuerdo 270 de 12 de diciembre de 2017, de conformidad con los siguientes razonamientos:

Como bien se puede extraer de las actas del Consejo Superior Universitario, se advierte que existieron debates, deliberaciones, razonamientos y participación alrededor de la prórroga automática del cargo del rector, basado en los buenos oficios de dicho representante y al deseo de poder armonizar las metas y proyectos con el acontecer nacional y territorial, no obstante, esos análisis que llevaron a justificarla se extrañan completamente respecto de los miembros del órgano directivo. Así, en el *sub judice*, la prórroga se distanció de los valores establecidos en las normas superiores, puesto que, sin justificación alguna excluyeron el derecho de cualquier persona a presentar observaciones o sugerencias a tal reforma estatutaria.

El suscrito también encuentra que, el medio elegido por el legislador para garantizar la autonomía universitaria a través de los estatutos no puede ser utilizado – para la prórroga automática de tales miembros del CSU – de manera desproporcionada e irrazonable, porque no es adecuado ni efectivamente conducente para garantizar las finalidades encomendadas a las instituciones



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

educativas oficiales. De hecho, los postulados que garantizan que en el Estado Social de Derecho¹ se respete la democracia participativa, parten de reconocerla en el preámbulo constitucional como aquellas garantías mínimas que tienen los ciudadanos en el desarrollo de las instituciones públicas y más en las educativas donde se forman los nuevos ciudadanos que fortalecerán la democracia.

En este sentido, el Consejo Superior Universitario diseñó una previsión estatutaria lesiva para la «participación» y para la debida construcción del acto administrativo, el cual debió ser tenido en cuenta como criterio determinante, tornándose injustificada la medida que evitó que la comunidad académica² pudiera discutir en debida forma tal actividad reformativa.

¹ Corte Constitucional sentencia C-126 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt. El principio de participación democrática se refleja no solamente en la toma de decisiones, sino en un modelo de comportamiento político y social, que se basa en la tolerancia, el pluralismo y la responsabilidad que adquieren todos los ciudadanos al momento de adoptar determinaciones que afectan a la colectividad. Sin embargo, no se puede desconocer que el mentado principio no comprende simplemente la consagración de mecanismos para la toma de decisiones electorales, como referendos o consultas populares, sino que implica adicionalmente que los ciudadanos cuenten con la facultad de participación en los procesos decisorios no electorales que afectan su vida. Buscando de esta forma fortalecer los lazos que unen al ciudadano con sus representantes, para promover una participación más equilibrada en la que no se avizore ningún escenario de desigualdad. Es claro entonces, que la democracia participativa del pueblo no solo busca que los ciudadanos elijan a sus representantes, mediante el voto, sino que además puedan intervenir de forma directa, no solo mediante representación, sino también en la toma de las decisiones que los puedan afectar.

² Sentencia T-141 de 2013, MP Luis Ernesto Vargas Silva El principio democrático goza de una especial importancia para el desarrollo de la vida en sociedad, pues se traduce en la posibilidad de poder intervenir en las cuestiones que afectan los intereses personales de todos los individuos, es por esto que, se ha afirmado que no se limita al ámbito electoral y nacional, sino que irradia sus efectos y garantías a todos los sectores sociales, económicos, culturales y familiares, entre otros, pues es uno de los presupuestos máximos del ordenamiento jurídico colombiano. Específicamente en el ámbito de la comunidad educativa, el artículo 68 de la Constitución establece que esta “participará en la dirección de las instituciones de educación, así mismo, el artículo 67 superior señala que la educación formará a los colombianos en el respeto (...) a la democracia”. Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha indicado la necesaria y evidente concordancia que debe existir entre el ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto del derecho de los miembros de dicha comunidad a la participación. Entonces, el derecho a la participación no solo debe ser uno de los pilares de todos los programas de enseñanza, sino que además es un instrumento y una garantía con la que cuenta toda la comunidad universitaria para dar a conocer sus puntos de vista y exigir la calidad que consideren necesaria en la prestación del servicio, de manera tal que el ejercicio de este derecho en el contexto académico por parte de los estudiantes o de cualquier otro miembro, no es más que una manifestación de las libertades fundamentales de todos los hombres, tales como la de expresión, de opinión e información, la de difusión del pensamiento y la de reunión.



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

Insisto en que la medida enjuiciada no reportó ningún beneficio para los principios, fines y derechos constitucionales que sirvieron de sustento a la «participación», por el contrario, afectó injustificadamente ese canon de superior categoría que el constituyente previó para los asociados, generando así una afectación intensa, por cuanto lo limitó sin justificación razonable.

Al considerarse como desproporcionada tal medida, el suscrito recuerda que las autoridades públicas – universidades oficiales y sus órganos –, deben tener en cuenta los criterios de necesidad y proporcionalidad³ cuando profirieren esta clase de reformas estatutarias. En tal sentido, la medida universitaria de la que disiento, no se ve adecuada ni apropiada, porque, si bien dentro de la autonomía universitaria está la de darse sus propios reglamentos y elegir sus directivas, la previsión en comento no podía sacrificar claros valores superiores como los contemplados a favor de la participación.

Sin duda alguna y sin que suene contradictorio, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de Córdoba podía prorrogar su propio período, pero respetando el principio de la participación, dando la oportunidad a que se razonara, debatiera y escuchara las distintas visiones de la comunidad educativa, pues observa el suscrito una diferencia notable, entre la facultad de ampliar un período en años y otro sustancialmente distinto, prorrogar el período inicial en forma automática para el que fueron elegidas ciertas personas sin justificación aparente.

En mi criterio, al no tener un grado de legitimidad⁴ la prórroga automática por la ausencia de debates con la comunidad universitaria, se vulneró la confianza

³ Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. El juicio de proporcionalidad es una técnica que ha utilizado la Corte para determinar cuándo una diferencia en el trato se ajusta o no a la Constitución. Mediante éste, el juez constitucional debe, en principio, determinar 1) si se persigue una finalidad válida a la luz de la Constitución, 2) si el trato diferente es "adecuado" para lograr la finalidad perseguida; 3) si el medio utilizado es "necesario", en el sentido de que no exista uno menos oneroso, en términos de sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin perseguido, y 4) si el trato diferenciado es "proporcional stricto sensu", es decir, que no se sacrifiquen valores, principios o derechos que tengan un mayor peso que los que se pretenden satisfacer mediante dicho trato.

⁴ Sentencia Corte Constitucional, T-168 de 2002, MP Alfredo Beltrán Sierra. Para la Sala, si existe el derecho de la comunidad educativa de ser informada, derecho que nace desde la Constitución. En efecto: la base en que está apoyada la Constitución, consiste en hacer efectivo el principio de la participación democrática. Es así como el artículo 2º de la Carta establece que se debe "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan". En concreto, para los asuntos que tienen que ver con la educación, en el artículo 68 de la Carta, se garantiza la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones. El deber de comunicar a la comunidad universitaria lo que está sucediendo en el establecimiento de educación no recae sólo en el Rector, sino en los representantes elegidos por la comunidad universitaria ante los organismos de dirección de la Universidad.



legítima y anuló el debido y adecuado ejercicio de prerrogativas constitucionales⁵ relacionadas con la participación democrática, así las cosas, debió prosperar la pretensión contenida en el primer cargo relativa a la infracción de norma superior.

De otro lado, frente al segundo cuestionamiento – desviación de poder –, en mi criterio sí se vulneró el interés general al proferirse la disposición que cobijó automáticamente a los consejeros, por cuanto, anuló el efecto expansivo de un fin, principio y derecho como lo es la participación, la cual, vista desde un plano abstracto y sopesada con la prevalencia del interés general, generó una afectación irracional a las disposiciones de los artículos 1, 2 y 40 constitucionales.

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha reiterado que la autonomía universitaria debe ejercerse en el marco de la racionalidad, la justicia y el respeto por los mandatos de la ley y la Constitución⁶, es más, se ha dicho jurisprudencialmente que, su ejercicio no puede ser utilizado como fundamento para el desconocimiento de principios fundantes del Estado Social de Derecho⁷.

En el presente caso, si bien hay una colisión entre el principio-valor-fin (participación) y el ejercicio de la autonomía universitaria, este último debió ceder frente al primero, debido a que, al confrontar el aparente interés general aducido por la universidad – al disponer la prórroga de los entonces miembros del CSU – y el principio de deliberación alegada por el demandante, llevan a que el

⁵ Sentencia Corte Constitucional, T-060 de 2002, MP Rodrigo Escobar Gil. Los procesos de participación, incluso si ellos se orientan a cambiar las actuales reglas del juego, cuando se desarrollan dentro del ámbito definido por el ordenamiento jurídico, comportan la expresión de derechos constitucionales de la más alta significación y deben estar rodeados de las más amplias garantías, garantías. Finalmente, cabe anotar que todos los procesos de participación democrática en un centro universitario deben resultar congruentes con el objetivo de formación y de promoción de desarrollo humano que inspira la educación.

⁶ Sentencias Corte Constitucional, T-585 de 1999, MP Vladimiro Naranjo Mesa, T-511 de 2011, MP Jorge Iván Palacio, T-068 de 2012 MP Jorge Ignacio Pretelt.

⁷ Corte Constitucional Sentencia C-150 de 2015 M.P Mauricio González Cuervo. La Corte entiende que la participación como derecho de los ciudadanos y eje medular del ordenamiento constitucional vigente implica (i) el deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (ii) el deber de adoptar medidas de todo tipo que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados. En efecto, en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.



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

primero, ceda en favor de este último, debido a que, no se respetó la garantía mínima de los asociados a incidir en la construcción de las decisiones que derivaron en la reforma a los estatutos⁸.

En este sentido, frente a la pretensión del demandante, debió declararse la nulidad del aparte que cobijó a dichos corporados, comoquiera que fueron desvirtuados los presuntos intereses generales de la comunidad académica, en razón a que, con dichas normas se afectó el núcleo esencial de la participación de los asociados.

Finamente frente al tercer cargo esgrimido en el libelo, también encuentro que se vulneró el derecho de audiencia y defensa, cuando con la norma demandada se cobijó automáticamente los períodos de quienes ostentaban los cargos de consejeros, en razón a que, en ejercicio de esta facultad, la universidad: (i) desconoció los derechos que tenía la comunidad educativa a participar en la discusión del proyecto de reforma estatutaria con lo cual se avasalló objetivos y fines legales como constitucionales y (ii) excluyó ilimitadamente la posibilidad de incidir en la mentada decisión.

En estos términos dejo consignado mi salvamento parcial de voto.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

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

⁸ Corte Constitucional sentencia C-539 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.