



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

**SALVAMENTO DE VOTO
MAGISTRADA: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio
Referencia: Nulidad simple
Radicación: 11001-03-24-000-2020-00387-00
Demandantes: Rafael Ricardo Cogollo Pitalúa y otros¹
Demandado: Acuerdos 106 de 2017 y 270 de 2017
Tema: Autonomía universitaria, alcance de la facultad de modificar los estatutos generales

De conformidad con lo establecido en el artículo 129 de la Ley 1437 de 2011² y con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Sección Quinta, manifiesto las razones por las que salvo parcialmente mi voto respecto de la sentencia del 13 de abril de 2023, con la que la Sección Quinta negó las pretensiones de nulidad de los acuerdos 106 y 270 de 2017, proferidos por el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba, por medio de los cuales extendieron los períodos del cargo de rector y de los representantes del citado cuerpo colegiado y se benefició a quienes se encontraban ejerciendo dichas dignidades.

I. ANTECEDENTES

1. 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 en contra de los siguientes actos administrativos de carácter general: **(i)** Acuerdo 106 del 7 de junio de 2017³, expedido por el Consejo Superior Universitario⁴; **(ii)** Acuerdo 270 de 12 de diciembre de 2017⁵, expedido por el referido colegiado (artículos 29⁶ – párrafo transitorio –, 41⁷ – primer inciso y párrafo transitorio).

¹ Señores Everaldo Joaquín Montes, Pierre Augusto Peña Salgado y Omar Andrés Pérez Sierra.

² "Artículo 129. Firma de providencias, conceptos, dictámenes, salvamentos de voto y aclaraciones de voto. Las providencias, conceptos o dictámenes del Consejo de Estado, o de sus salas, secciones, subsecciones, o de los Tribunales Administrativos, o de cualquiera de sus secciones, una vez acordados, deberán ser firmados por los miembros de la corporación que hubieran intervenido en su adopción, aún por los que hayan disentido. Al pie de la providencia, concepto o dictamen se dejará constancia de los Magistrados ausentes. Quienes participaron en las deliberaciones, pero no en la votación del proyecto, no tendrán derecho a votarlo. Los Magistrados discrepantes tendrán derecho a salvar o aclarar el voto. Para ese efecto, una vez firmada y notificada la providencia, concepto o dictamen, el expediente permanecerá en secretaría por el término común de cinco (5) días. La decisión, concepto o dictamen tendrá la fecha en que se adoptó. El salvamento o aclaración deberá ser firmado por su autor y se agregará al expediente. Si dentro del término legal el Magistrado discrepante no sustentare el salvamento o la aclaración de voto, sin justa causa, perderá este derecho".

³ 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.

Artículo Segundo: la decisión anterior cobija el presente periodo rectoral el cual finalizará el 18 de diciembre de 2019.

⁴ 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.

⁵ Por medio del cual se adopta el estatuto general de la Universidad de Córdoba.

⁶ «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 extractores serán elegidos para un periodo de cuatro (4) años.



2. Como causal de anulación, los accionantes esgrimieron el desconocimiento de 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, sobre la base de una cuerda argumentativa, sintetizada, en los siguientes términos:

- 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 abstracto, general e impersonal, beneficiando a quienes en ese momento ocupaban los cargos.
- En principio el Consejo Superior Universitario sería competente para ampliar el periodo rectoral en ejercicio de la autonomía universitaria, empero, tal prolongación debió estar conforme a un debido proceso administrativo.
- 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.

3. Con providencia del 19 de abril de 2023 –objeto de este voto disidente–, la mayoría de los integrantes de la Sección Quinta del Consejo de Estado negaron las súplicas de la demanda. Ello, a la luz de 2 consideraciones principales, así:

- **La ampliación en abstracto** de los periodos del rector y de los miembros de Consejo Superior Universitario, aluden a modificaciones generales hechas a los estatutos, amparadas en la autonomía universitaria dentro de los límites que el ordenamiento jurídico tiene para tal figura. Se arribó a la anterior conclusión, teniendo en cuenta que:
 - i) Se buscó que los períodos de elección de las autoridades universitarias coincidieran con los de los mandatarios territoriales (Gobernador de Córdoba y alcaldes de municipios), y con ello, los planes de desarrollo local estuvieran armonizados – presupuestal y financieramente⁸ – respetando su autonomía y libre

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

⁸ 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.



de injerencias políticas de los proyectos que la institución educativa tiene para tal fin⁹.

- ii) Al no ser concordantes en el tiempo los propósitos de la entidad territorial y la universidad pública y los presupuestos¹⁰ 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 normativas¹¹.
 - 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 6¹² 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 observó 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.
- **En cuanto a la modificación específica** que benefició a los miembros del Consejo Superior Universitario y al rector que se encontraban ejerciendo el empleo para ese momento, se consideró que la Sala debía ser coherente con los razonamientos antes expuestos y en esa medida los actos administrativos demandados fueron previamente conocidos por la comunidad universitaria, debido a que se socializaron por parte del Consejo Superior, además 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 de la manera más garantista, con la finalidad de perseguir la prosperidad general y la mejora en la calidad de tal servicio público.

En ese orden de ideas concluyó que tampoco era 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 decisonal de la universidad y reduciría el margen de

⁹ 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)

¹⁰ 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.

¹¹ 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)

¹² 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.



maniobrabilidad en el correcto manejo de los asuntos de interés de la institución educativa

4. Bajo este panorama, manifesté salvamento parcial de voto con el propósito de alegar mi disenso con los motivos empleados por la sentencia para negar las pretensiones del escrito inicial, comoquiera que, desde mi sentir, un estudio detallado del segundo reproche de anulación propuesto habría llevado a admitir que, a la manera como lo señalaban los accionantes, la modificación específica benefició a quienes para el momento de la implementación de éstas eran integrantes del Consejo Superior y al rector de la institución educativa.

5. Así, expreso a continuación las razones de mi posición al interior de la Sala Electoral de la Sección Quinta, como sigue:

II. MOTIVOS DEL SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

2.1. Modificación específica de los periodos del rector y miembros del consejo superior universitario

6. Como quedó sentado, la decisión génesis de este salvamento parcial de voto utilizó, como premisa para negar las súplicas de la demanda, se sustenta en la existencia de razones que justificaron las modificaciones generales y específicas de los periodos de rector y miembros del consejo superior universitario que, a la luz de la postura predominante al interior de la Sala, hacían válida su implementación.

7. En ese sentido, la providencia, de la que me aparto parcialmente, no analizó de forma suficiente el tópico referente a las prórrogas específicas de los periodos de quienes se encontraban ejerciendo como miembros del consejo superior universitario y rector, lo que implicó que la decisión se distanciara de los valores establecidos en las normas superiores, puesto que, sin mayores justificaciones excluyeron el derecho a participar y el debido proceso, impidiendo que cualquier persona pudiera al término del período inicial postularse para acceder a dicho cargo directivo o pertenecer al Consejo Superior en los distintos espacios creados por la ley.

8. En el presente caso, la Sala no analizó que la medida enjuiciada no reportó mayores beneficios para los principios, fines y derechos constitucionales que sirven de sustento a la «participación». Por el contrario, afectó injustificadamente dichos cánones de superior categoría que el constituyente previó para los ciudadanos, en la medida en que se cercenó la posibilidad de que las personas interesadas pudieran participar en el proceso electoral y que fueran los estamentos los que decidieran a quienes preferían en las posiciones mencionadas.

9. En ese orden de ideas, la modificación que beneficiaba a los dignatarios atrás elegidos no resultaba acertada, teniendo en cuenta que, si bien dentro de la autonomía universitaria las instituciones de educación superior puedan darse sus

propios reglamentos y elegir sus directivas, tales medidas no podían sacrificar claros valores superiores como los que garantizan el derecho de participación. En consideración a lo anterior, si bien es cierto, la Universidad de Córdoba podía prolongar tales períodos, ello lo podía realizar, estableciendo un régimen de transición para respetar el principio de la participación. Más concretamente, otorgando la oportunidad a que en dicho cargo pudieran llegar otras personas, pues a mi modo de ver existe una diferencia notable, entre la autonomía de ampliar un período respecto de los años y otro sustancialmente distinto, negar la posibilidad de que al término del periodo inicial las personas adscritas a esa comunidad académica tuvieran la oportunidad de acceder al cargo.

10. Además, tampoco se observó que, tal prórroga fuera ajustada en el entendido de que, los acuerdos demandados nunca previeron algún mecanismo transitorio para evitar la anulación de la «participación» como, por ejemplo, que al finalizar el período inicial del rector como de los consejeros, se sometiera a elecciones libres y democráticas.

11. Resultó contrario al principio democrático variar el período para los cuales estos dignatarios fueron elegidos. con lo cual afectó gravemente los valores constitucionales expuestos en precedencia.

12. En esa medida, las disposiciones de los acuerdos demandados en cuanto a las modificaciones específicas, al no prever un régimen de transición¹³ que protegiera las expectativas, la confianza legítima y los derechos adquiridos en el tránsito de una legislación a otra, menoscabaron el adecuado ejercicio de prerrogativas constitucionales relacionadas con la participación democrática.

13. En ese orden de ideas, al no haberse contemplado dicha situación que permitiera la progresiva adaptación de las antiguas situaciones al nuevo diseño estatutario, se impidió la transición gradual hacia un régimen de mayor impacto, respecto del período de dichos estatutos.

14. Además, otra alternativa plausible para la institución hubiera sido aquella en la que, una vez efectuada la modificación de los periodos de los miembros del Consejo Superior Universitario y del rector, se hubiera propuesto una fórmula en la que éstas fueran implementadas en los procesos electorales siguientes.

15. En términos más sencillos, la anterior posibilidad alude a que quienes realizaron dicha modificación en efecto debían finalizar su periodo, para que seguidamente, la institución procediera a elaborar nuevos procesos electorarios bajo el amparo de los estatutos modificados. Ello con el propósito, de garantizar la

¹³ Sobre la transición de normas, revítese las sentencias; C-757 de 2004, MP Clara Inés Vargas Hernández, C-490 de 2011, MP Luis Ernesto Vargas Silva y C-141 de 2001, MP Alejandro Martínez Caballero. De manera general, respecto de las normas transitorias que pretenden regular la transición de una legislación a otra en determinados temas o instituciones, la Corte Constitucional ha dicho que “...en función del principio de confianza legítima, que encuentra sustento constitucional en la buena fe, tal y como esta Corte lo ha señalado, lo único que constitucionalmente se puede exigir del Legislador es que la normatividad establezca un período razonable de transición, que permita a quienes venían ejerciendo esa actividad, ajustarse a las nuevas regulaciones...”.



participación de cualquier interesado e impedir el beneficio particular de quienes efectuaron la expedición de los nuevos estatutos.

2.4. Conclusiones

16. Las razones expuestas hasta aquí me llevaron a apartarme de la sentencia del 13 de abril de 2023, toda vez que advierto que las súplicas de la demanda formulada contra los acuerdos 106 y 270 de 2017, proferidos por el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba, en cuanto a la modificación específica de los periodos debieron ser atendidas, lo que suponía la declaratoria de nulidad de esos actos. Lo anterior, por cuanto, desconocieron lo derechos del interesado en participar a en los procesos electorales de la institución y beneficiaron a quienes realizaron los cambios de los periodos.

17. En ese orden, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de Córdoba, al momento de modificar el periodo de sus integrantes y del del rector, en una futura oportunidad bien podría regular en la materia, en virtud de la autonomía universitaria, no obstante, deberá propender por adoptar un régimen de transición normativa, o una implementación para futuras elecciones, lo que impida un provecho directo de quienes efectúan las modificaciones.

En los anteriores términos dejo expuesto mi salvamento parcial de voto.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada