

ACCIÓN DE NULIDAD – Contra acto que reformó el Estatuto General de la Institución Educativa Unidades Tecnológicas de Santander UTS / AUTONOMÍA UNIVERSITARIA – Alcance / INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR – Autoridades que las gobiernan / CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO – Funciones / CONSEJO ACADÉMICO – Funciones / ESTATUTOS – Su reforma requería concepto previo del Consejo Académico / ACCIÓN DE NULIDAD – Confirma decisión que declaró nulidad del acto demandado

[L]a controversia gravita en torno a la necesidad de que la reforma estatutaria contenida en el Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010, que expidió el Consejo Directivo de las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S., estuviese precedida por el concepto del Consejo Académico de esa misma institución. (...). En efecto, el acuerdo en cuestión introdujo una reforma a los estatutos institucionales, con miras, principalmente, a modificar las calidades para ser rector y regular el caso en que se produjera una vacancia absoluta en dicho cargo. (...). [L]a versión de los estatutos que fueron objeto de reforma remiten al Acuerdo No. 01-042 del 29 de diciembre de 2008, en cuyo artículo 28 se consagró: “Art. 28. Son funciones del Consejo Directivo: (...) d. Expedir o modificar los estatutos y reglamentos internos de la Institución, previo concepto del Consejo Académico”. En ese orden de ideas, resulta palmario que, para la producción del Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010, que expidió el Consejo Directivo de las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S., era necesario contar con el concepto previo del Consejo Académico. (...). [D]icho pronunciamiento constituye una etapa dentro del marco del debido proceso administrativo que debe cumplir el trámite de reforma estatutaria, que además, como se explicó, debía atenderse como una expresión de respeto por el acto propio, dentro de una comprensión que integra la autonomía universitaria, con la sujeción de las instituciones de educación superior al marco jurídico establecido por la Constitución, la ley y, se insiste, los propios estatutos. (...). [N]o se aprecia reporte o registro alguno sobre la existencia del concepto que debía rendir el Consejo Académico; tampoco se aportó al proceso documento alguno que permitiera corroborar su existencia. A lo anterior se suma que a lo largo de todo el proceso de la referencia no existe manifestación alguna en el sentido de desmentir este hecho; contrario sensu, la parte demandada fue vehemente en señalar que la institución censurada no debía cumplir con dicho requisito. Estas razones permiten a la Sala concluir que se pretermitió una de las etapas requeridas por los estatutos de las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S. para llevar a cabo la reforma demandada, razón por la cual emerge palmario, tal y como lo concluyó el a quo y la señora Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, que el Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010 se encuentra viciado de nulidad, por infracción de las normas en que debía fundarse.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la autonomía universitaria como principio de autodeterminación, ver: Corte Constitucional, sentencia de 10 de julio de 2008, exp. T-703, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En relación con el respeto por el acto propio, ver: Corte Constitucional, sentencia de 28 de octubre de 2010, exp. T-845, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 69 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 29 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 62 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 64 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 65 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 68

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., trece (13) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 68001-23-31-000-2011-00061-01

Actor: REYNALDO PLATA LEÓN

Demandado: UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S.

Referencia: NULIDAD - Trámite de reforma de estatutos

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 15 de noviembre de 2018, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander declaró la nulidad del Acuerdo No. 01-031 de 19 de diciembre de 2010 de las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

1.1.1. El señor REYNALDO PLATA LEÓN, en nombre propio, presentó demanda¹ en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Decreto 01 de 1984 (CCA), a efectos de obtener la nulidad del **Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010** “*por el cual se adopta una reforma al Estatuto General de UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S.*”² por parte del Consejo Directivo de dicha institución. A juicio del actor, dicho acto administrativo violó las siguientes normas:

- El artículo 29 de la Constitución Política (debido proceso) y el artículo 28³ del Acuerdo No. 01-042 del 29 de diciembre de 2008 (estatutos entonces vigentes), por haberse producido sin el concepto previo del Consejo Académico ordenado en este último precepto.

¹ Folios 1-26.

² Institución de educación superior, de carácter tecnológico, constituida como establecimiento público del orden departamental, estructurado a partir de las ordenanzas 90 de 1963 y 21 de 1981.

³ “Art. 28. Son funciones del Consejo Directivo: \ (..) d. Expedir o modificar los estatutos y reglamentos internos de la Institución, previo concepto del Consejo Académico”.

- El artículo 209 de la Constitución Política (publicidad), el artículo 29⁴ de la Ley 30 de 1992⁵ y el artículo 7⁶ de la Ley 962 de 2005⁷, en cuanto no se notificó la reforma al Ministerio de Educación Nacional para su desarrollo, ni se publicó en la página web institucional o en el diario oficial.

1.1.2. El demandante pidió igualmente que se declare la nulidad del **Acta No. 01-013 del 19 de noviembre de 2010** contentiva de la convocatoria para la elección del Rector de dicha institución, lo cual sustentó en el siguiente concepto:

- Le fueron trasladados los vicios del Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010, al haberse fundado en él.
- La convocatoria debería estar en un acto administrativo con categoría formal y material de *acuerdo*, y no en un *acta*.
- Se transgredieron los artículos 209 de la Constitución Política, 3^o de la Ley 489 de 1998 y 3^o del CCA que consagran el principio de imparcialidad, dado que se concedió discrecionalidad absoluta a los estamentos institucionales para evaluar las hojas de vida y designar al rector.
- La institución invoca el “Decreto 785 de 2004” en lo pertinente a la presentación de hojas de vida, a pesar de ser una norma inexistente.

1.1.3. Con base en argumentos similares solicitó la suspensión provisional de la reforma acusada y de la mencionada convocatoria.

1.2. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante auto de 11 de mayo de 2011⁸ inadmitió la demanda, y la admitió en providencia de 31 de agosto de 2011⁹. A través de auto de 25 de noviembre de 2015¹⁰ se abrió el proceso a pruebas y se decretaron las documentales y testimoniales solicitadas por las partes. Con auto de 12 de junio de 2017¹¹ se corrió el traslado para alegaciones de las partes y concepto del Ministerio Público.

⁴ “ARTÍCULO 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos: \ a) Darse y modificar sus estatutos.. (...) PARÁGRAFO. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)”.

⁵ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁶ “ARTÍCULO 7o. PUBLICIDAD ELECTRÓNICA DE NORMAS Y ACTOS GENERALES EMITIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. La Administración Pública deberá poner a disposición del público, a través de medios electrónicos, las leyes, decretos y actos administrativos de carácter general o documentos de interés público relativos a cada uno de ellos, dentro de los cinco (5) días siguientes a su publicación, sin perjuicio de la obligación legal de publicarlos en el Diario Oficial”.

⁷ Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

⁸ Folio 33 del cuaderno 1.

⁹ Folio 135 del cuaderno 1.

¹⁰ Folios 167-168 del cuaderno 1.

¹¹ Folio 223 del cuaderno 1.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S.¹², a través de apoderado, se limitaron a indicar que “... *no es cierto que se necesitara concepto previo del Consejo Académico*”¹³ para reformar los estatutos.

1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

1.4.1. La parte demandada¹⁴ manifestó que “*se espera que no prosperen las pretensiones propuestas por el demandante*”¹⁵. Inicialmente se refirió a su naturaleza jurídica y a la autonomía universitaria que le permite darse y modificar sus estatutos.

1.4.2. Respecto del **Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010** “*por el cual se adopta una reforma al Estatuto General de UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S.*”¹⁶, arguyó:

- Según la Ley 30 de 1992¹⁷ el “*Consejo Superior Universitario*” es el máximo órgano de dirección institucional, y goza de amplia representación del Gobierno Nacional, gobernador departamental, directivas académicas, docentes, egresados, estudiantes, sector productivo y ex rectores.
- Dicha ley no somete las modificaciones estatutarias que realiza el “*Consejo Superior*” a la aprobación del *Consejo Académico*, aunado a que el concepto previo de que trata el artículo 28 del Acuerdo No. 01-042 de 2008 (estatutos entonces vigentes) no tiene carácter vinculante ni obligatorio.
- La reforma demandada tuvo por objeto mejorar razonablemente las calidades del rector y regular el caso de vacancia absoluta; está revestida de la presunción de legalidad y fue publicada en la página web de la institución, lo cual se puede comprobar a través de “google”¹⁸.

1.4.3. En cuanto al **Acta No. 01-013 del 19 de noviembre de 2010** contentiva de la convocatoria para la elección del Rector, sostuvo:

- Por el artículo 30 de sus Estatutos, todo acto administrativo del *Consejo Directivo* se presume como *acuerdo*, así no lleve formalmente ese nombre. Esto ocurrió con la convocatoria, cuya finalidad se cumplió y frente a la cual no se interpusieron recursos.

¹² Folios 161-163 del cuaderno 1.

¹³ Folio 162 del cuaderno 1.

¹⁴ Folios 224-

¹⁵ Folio 232 del cuaderno 1.

¹⁶ Institución de educación superior, de carácter tecnológico, constituida como establecimiento público del orden departamental, estructurado a partir de las ordenanzas 90 de 1963 y 21 de 1981.

¹⁷ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

¹⁸ Folio 277 del cuaderno 1.

- El demandante no demuestra la alegada discrecionalidad absoluta que se otorga a los estamentos universitarios para la calificación de hojas de vida y posterior elección del rector.
- Por error de digitación se mencionó en la convocatoria el “Decreto 785 de 2004”, cuando en realidad era de 2005¹⁹; frente a lo cual debe presumirse la buena fe.

1.4.4. Finalmente expresó que la declaratoria de nulidad podría conllevar “*mayores inconvenientes jurídicos*”, dado que a través de los actos acusados se han realizado varios procesos de elección, sin que nadie hay presentado reproche alguno.

1.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN PRIMERA INSTANCIA

La Procuradora 159 Judicial II Para Asuntos Administrativos²⁰ pidió que se declarara la nulidad del acto de reforma, por haber sido expedido irregularmente por el *Consejo Directivo* de la demanda sin consultar previamente al *Consejo Académico*.

A contrario sensu, solicitó que se desestimara la nulidad del acto de convocatoria porque se produjo en vigencia del ahora demandado Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010, le es permitida la discrecionalidad absoluta a las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S. dentro de un proceso reglado y carece de relevancia que a dicho acto no se le haya puesto el nombre de *acuerdo*.

1.6. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia de 15 de noviembre de 2018²¹ declaró la nulidad del **Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010** “*por el cual se adopta una reforma al Estatuto General de UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S.*”²², por haberse producido “... *sin contar con el concepto previo del Consejo Académico, desconociendo flagrantemente lo establecido en el art- 28 literal d*”²³ del Acuerdo No. 01-042 de 29 de diciembre de 2008”, independientemente de que dicho concepto fuera o no de obligatorio cumplimiento.

El colegiado se relevó de examinar la legalidad del **Acta No. 01-013 del 19 de noviembre de 2010** contentiva de la convocatoria para la elección del Rector de dicha institución, por considerar que se trata de un acto administrativo de

¹⁹ Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004

²⁰ Folios 234-239 del cuaderno 1.

²¹ Folios 240-248 del cuaderno 1.

²² Institución de educación superior, de carácter tecnológico, constituida como establecimiento público del orden departamental, estructurado a partir de las ordenanzas 90 de 1963 y 21 de 1981.

²³ “Art. 28. *Son funciones del Consejo Directivo: \ (..) d. Expedir o modificar los estatutos y reglamentos internos de la Institución, previo concepto del Consejo Académico*”.

contenido particular que debió ser enjuiciado a través de la acción de nulidad electoral.

1.7. APELACIÓN

El apoderado de la parte demandada, con escrito del 27 de noviembre de 2018²⁴, pidió que se revocara la decisión del *a quo*, para lo cual replicó todos y cada uno de los argumentos que presentó en la fase de alegaciones.

1.8. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El expediente fue repartido a la Sección Primera del Consejo de Estado, la cual, por auto de 18 de marzo de 2019²⁵ lo remitió a la Sección Quinta, que mediante providencia de 12 de abril de 2019²⁶ asumió el conocimiento del asunto y ordenó correr los traslados de rigor.

1.9. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S.²⁷ se expresaron en términos similares a los vertidos en los alegatos de primera instancia y en el recurso de apelación.

1.10. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDO INSTANCIA

La Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado²⁸ solicitó confirmar la sentencia proferida por el Tribunal, para lo cual se refirió en primer lugar a los límites de la autonomía universitaria.

Recabó en que la reforma estatutaria acusada está viciada de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse, expedición irregular y violación al debido proceso, al desconocer el literal d) del artículo 28²⁹ del Acuerdo No. 01-042 del 29 de diciembre de 2008 (estatutos entonces vigentes), que imponía el concepto previo del Consejo Académico al Consejo Directivo de la institución demandada, así no fuera vinculante.

De otra suerte, preciso que el Acta No. 01-013 del 19 de noviembre de 2010 contentiva de la convocatoria para la elección del Rector de dicha institución no era enjuiciable por ser un acto de trámite, y no por ser pasible de nulidad electoral como lo señaló el *a quo*.

II. CONSIDERACIONES

²⁴ Folios 251-263 del cuaderno 1.

²⁵ Folios 4-5 del cuaderno 2.

²⁶ Folio 11 del cuaderno 2.

²⁷ Folios 18-29 del cuaderno 2.

²⁸ Folios 30-36 del cuaderno 2.

²⁹ “Art. 28. Son funciones del Consejo Directivo: \ (..) d. Expedir o modificar los estatutos y reglamentos internos de la Institución, previo concepto del Consejo Académico”.

2.1. COMPETENCIA

Esta Sección es competente para conocer del recurso de apelación, de conformidad con lo establecido por el artículo 129 del CCA, en concordancia con el Acuerdo 055 del 5 de agosto de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado, por tratarse de una demanda de nulidad contra un acto de contenido electoral³⁰.

2.2. CUESTIÓN PREVIA

La demanda se presentó en contra de dos actos diferentes: (i) el **Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010** “*por el cual se adopta una reforma al Estatuto General de UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S.*”³¹, y (ii) el **Acta No. 01-013 del 19 de noviembre de 2010** contentiva de la convocatoria para la elección del Rector de dicha institución.

Aunque el juzgador de primera instancia se refirió únicamente al acto reformativo, relevándose, por considerarlo improcedente, de estudiar la legalidad de la convocatoria para la elección de rector, la parte demandada insiste en la presentación de argumentos para defenderla, y el Ministerio Público presentó razones diferentes para llegar a la misma conclusión que el *a quo* en cuanto a este segundo punto.

No obstante, comoquiera que en sede de apelación no hubo censura alguna frente a la decisión tomada respecto del Acta No. 01-013 del 19 de noviembre de 2010, en cuanto a su no estudio y consecuente denegación de la pretensión anulatoria que sobre ella recaía –cuestión favorable a la parte recurrente–, este colegiado, en acatamiento de los principios de congruencia (art. 281³² y 230³³ CGP), justicia rogada, defensa y contradicción, se limitará a examinar únicamente aquello que fue objeto de la alzada, tal y como se concreta en el siguiente acápite.

Por las mismas razones tampoco se pronunciará la Sala respecto del cargo que se sustenta en la notificación de la reforma estatutaria al Ministerio de Educación Nacional para su desarrollo, ni su publicación en la página web institucional o en el diario oficial.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO

³⁰ En auto de 12 de abril de 2019 (folio 11 del cuaderno 2), la Sección Quinta avocó conocimiento del asunto, que fue remitido por la Sección Primera de esta Corporación. En dicha providencia se explicó que, la reforma estatutaria objeto de la pretensión *anulatoria* es de contenido electoral por cuanto “...*introduce reformas en el Estatuto General de la institución demandada, principalmente, en relación con los requisitos para desempeñar el cargo de rector y su procedimiento de elección...*”.

³¹ Institución de educación superior, de carácter tecnológico, constituida como establecimiento público del orden departamental, estructurado a partir de las ordenanzas 90 de 1963 y 21 de 1981.

³² “*Artículo 281. Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.*”.

³³ “*Artículo 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.*”.

Corresponde a la Sala, de cara a los planteamientos esbozados en el escrito de apelación, determinar si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la decisión de primera instancia que Santander declaró la nulidad del Acuerdo No. 01-031 de 19 de diciembre de 2010 de las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S.

2.4. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, ESTATUTOS Y REFORMA

El artículo 69 de la Constitución Política consagra la garantía de la autonomía universitaria y, al mismo tiempo, previene que *“Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”* (subrayas propias). Normativa que resulta igualmente aplicable a los institutos técnicos y tecnológicos en virtud de lo prescrito por el artículo 29³⁴ *ejusdem*.

De lo anterior se desprenden, por lo menos, dos aspectos cardinales. El primero, que dicha autonomía no es absoluta, sino que se ejerce dentro de los cauces que le determina la ley, y obviamente del propio Texto Fundamental; el segundo, es que sus propios estatutos constituyen hoja de ruta en el despliegue de las competencias y atribuciones que le asisten a los depositarios de esta prerrogativa.

Desde un punto de vista sustantivo, esta posibilidad reglada de autodeterminación, se comprende como *“un principio de autodeterminación derivado de la Constitución, que propende por la garantía para los centros educativos de desarrollar su misión, filosofía y objetivos, en un entorno adaptado a su ideología y los fines académicos que se plantea”*³⁵.

En desarrollo de tales premisas, se expidió la Ley 30 de 1992³⁶, en cuyo artículo 29³⁷ se precisó su alcance así:

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

- a) Darse y modificar sus estatutos.
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.

³⁴ “Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos...” (subrayas propias).

³⁵ Corte Constitucional, T-703 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁶ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

³⁷ Como concreción de algunos de los paires básicos plasmados en el artículo 28 *ejusdem*, que previene: *“presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”* (subrayas propias).

d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.

e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.

Jurisprudencia Vigencia

f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.

g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

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

Como puede verse, uno de los elementos de la autonomía universitaria, que cobija a los institutos de carácter tecnológico, por disposición expresa de la norma en cita, y en concordancia con la regla constitucional antedicha, es la facultad de darse y modificar sus estatutos.

Con ello, se evita que factores de orden externo, como son por ejemplo las contingencias de orden político, tengan injerencia en el proceso de formación de los discentes y que se coarten las mismas libertades, v. gr. las de cátedra y pensamiento, que desde las aulas se deben prohiar.

Pero se insiste, no se trata de una garantía omnímoda o arbitraria, pues, de cualquier modo debe ceñirse tanto a los parámetros constitucionales y legales que delimitan su marco general de acción, como a los estatutarios que concretan el radio particular en el que se despliega su objeto misional³⁸.

Por otro lado, debe destacarse que, la autonomía universitaria contempla la garantía de que las universidades, y en general las instituciones de educación superior, como los institutos técnicos y tecnológicos, puedan darse sus propias autoridades. En torno a ella cobra particular relevancia lo prescrito por los artículos 62, 64 y 68 de la Ley 30 de 1992³⁹, que a la letra oran:

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

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

³⁸ En este mismo sentido, cfr., entre otras, la siguiente sentencia: Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Alberto Yepes Barreiro, 13 de junio de 2018, rad. 11001-03-28-000-2018-00009-00, Demandado: UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA.

³⁹ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

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

(...)

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

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

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

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

(...)

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

De esta manera, se tiene que la dirección y gobierno de las instituciones de educación superior está a cargo del *Consejo Superior* o, en su defecto, del *Consejo Directivo*, mientras que el manejo del componente académico está en manos del *Consejo Académico*. Nótese que existe una diferencia funcional entre ambos órganos, que dan lugar, a una serie de catálogos independientes, que en la reputada ley se prescriben en el artículo 65, para el caso de los primeros, así:

“ARTÍCULO 65. Son funciones del Consejo Superior Universitario:

- a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional.

- b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución.
- c) Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.
- d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.
- e) Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos.
- f) Aprobar el presupuesto de la institución.
- g) Darse su propio reglamento.
- h) Las demás que le señalen la ley y los estatutos.

PARÁGRAFO. En los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que puedan delegarse en el Rector.” (Subrayas propias)

Por su parte, el Consejo Académico, por mandato del artículo 69 ibídem, se ocupa de lo siguiente:

“ARTÍCULO 69. Son funciones del Consejo Académico en concordancia con las políticas trazadas por el Consejo Superior Universitario:

- a) Decidir sobre el desarrollo académico de la institución en lo relativo a docencia, especialmente en cuanto se refiere a programas académicos, a investigación, extensión y bienestar universitario.
- b) Diseñar las políticas académicas en lo referente al personal docente y estudiantil.
- c) Considerar el presupuesto preparado por las unidades académicas y recomendarlo al Consejo Superior Universitario.
- d) Rendir informes periódicos al Consejo Superior Universitario.
- e) Las demás que le señalen los estatutos” (subrayas propias).

En ese orden de ideas, queda por sentado que la reforma de los estatutos es una función que, en principio, es exclusiva del órgano de gobierno de la institución educativa. Sin embargo, no puede pasarse por alto que para aquel y para el órgano académico, se reservan otras funciones que se integran bajo la fórmula gramatical “*Las demás que le señalen los estatutos*”, por lo cual, nada obsta para que, a partir de esta se incluyan distintas atribuciones para las dos autoridades institucionales mencionadas, de forma concordante con las que emanan de la Constitución y la ley.

Es el caso de, entre otras, la función consultiva asignada al *Consejo Académico*, que a pesar de no hacer parte del catálogo legal en cita, bien puede ser incorporada por vía de estatutos, como una consecuencia de la autonomía universitaria de la que se encuentran investidas las instituciones de educación

superior; la cual, bajo la misma libertad configurativa se puede introducir como parte del debido proceso administrativo que se debe perfeccionar el trámite de la reforma.

Bajo similar perspectiva, se debe poner de presente que la Ley 30 de 1992 asigna al *Consejo Superior* o al *Directivo* la potestad de modificar los estatutos, pero no le fija el procedimiento para ello, lo que de suyo implica la habilitación para que este aspecto sea regulado por las propias universidades, institutos técnicos, tecnológicos y demás. Por ende, es perfectamente válido, aun cuando la potestad regulatoria sea de dicho órgano, que se contemple la participación del *Consejo Académico* como una instancia previa, que rinda conceptos que orienten el ejercicio de tal atribución.

Lo anterior no significa que la referida instancia académica pueda reemplazar o condicionar el poder que tiene el órgano natural de dirección y gobierno institucional para modificar los estatutos, lo que ocurre es que estos últimos sí pueden contemplar la participación del *Consejo Académico* en la definición de las etapas que deben surtir para llevar a cabo dichas reformas.

En ese orden de ideas, como la autonomía universitaria se debe ejercer con apego a la Constitución, a la ley y, por supuesto, a los propios estatutos, resulta palmario que aún el *Consejo Directivo* tiene el deber de agotar la fase consultiva si así se ha dispuesto dentro del trámite de modificación de los estatutos, por ser ello una expresión del acatamiento del debido proceso administrativo (art. 29 C.P.) y del respeto por el acto propio⁴⁰.

2.5. CASO CONCRETO

Para no redundar en aspectos reseñados en acápites anteriores del presente proveído, es preciso señalar que la controversia gravita en torno a la necesidad de que la reforma estatutaria contenida en el **Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010**, que expidió el *Consejo Directivo* de las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S., estuviese precedida por el concepto del *Consejo Académico* de esa misma institución.

Lo primero es advertir que, según lo perfilan sus propios estatutos⁴¹, la entidad demandada es una institución de educación superior, de carácter tecnológico, constituida como establecimiento público del orden departamental, estructurada a

⁴⁰ respeto por el acto propio, cuyos supuestos, en palabras de la Corte Constitucional, comportan significativas diferencias respecto de la confianza legítima, que se resumen en tres condiciones: “(i) una conducta inicial, relevante y eficaz, es decir, un acto o una serie de actos que revelen la actitud de una persona respecto de intereses vitales de otra, de donde surge la confianza en la seriedad de su proceder; (ii) una conducta posterior y contradictoria: puede tratarse de una nueva conducta o de un acto nuevo por el que se manifiesta una pretensión que, pudiendo ser lícita, resulta inadmisibles por ser opuesta a la primera, y por lesionar la confianza generada por aquella. La confianza es en ese sentido, lo que caracteriza a la primera conducta; en tanto que la segunda, se determina por su finalidad; (iii) el ejercicio de una facultad o derecho subjetivo por quien crea la situación litigiosa debido a la contradicción; (iii) la identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas. Es decir, que el emisor y receptor de la conducta sean los mismos” (t-845/10).

⁴¹ Folio 61 del cuaderno 1.

partir de las ordenanzas No. 90 de 1963 y No. 21 de 1981 de la asamblea de Santander, a la que, por tanto, le son aplicables las garantías y límites de la autonomía universitaria.

En efecto, el acuerdo en cuestión introdujo una reforma a los estatutos institucionales, con miras, principalmente, a modificar las calidades para ser rector y regular el caso en que se produjera una vacancia absoluta en dicho cargo.

Ahora, cabe recordar que no es el contenido de dicho acto lo que se encuentra en discusión, sino su trámite. En tal sentido, cabe decir que la versión de los estatutos que fueron objeto de reforma remiten al **Acuerdo No. 01-042 del 29 de diciembre de 2008**, en cuyo artículo 28 se consagró:

“Art. 28. Son funciones del Consejo Directivo:

(...)

d. Expedir o modificar los estatutos y reglamentos internos de la Institución, previo concepto del Consejo Académico”

En ese orden de ideas, resulta palmario que, para la producción del **Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010**, que expidió el *Consejo Directivo* de las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S., era necesario que contar con el concepto previo del *Consejo Académico*.

Carecen de total importancia que dicho concepto fuese vinculante o no, así como la representación que ostenta el *Consejo Directivo*, comoquiera que el cuestionamiento que orienta la litis trabada se centra en si dicho concepto debía producirse, mas no en si dicho órgano estaba facultado para reformar los estatutos o si debía acatar la opinión del *Consejo Académico*, por tanto, la Sala no se detendrá a reparar dichos aspectos.

Lo que sí le es forzoso advertir es que, más allá de estas circunstancias, dicho pronunciamiento constituye una etapa dentro del marco del debido proceso administrativo que debe cumplir el trámite de reforma estatutaria, que además, como se explicó, debía atenderse como una expresión de respeto por el acto propio, dentro de una comprensión que integra la autonomía universitaria, con la sujeción de las instituciones de educación superior al marco jurídico establecido por la Constitución, la ley y, se insiste, los propios estatutos.

Revisadas el **Acta No. 01-013 del 19 de noviembre de 2010**, que reposa entre los folios 189 y 203 del cuaderno 1 del expediente, se observa que, unos de los puntos del orden del día a tratar en esa sesión del Consejo Directivo fue el cronograma de la convocatoria para la elección de rector, aspecto sobre el cual la Sala no se va a pronunciar por las razones explicadas en la “cuestión previa” de este proveído; a tiempo en que, otro punto del orden del día fue la reforma que culminó con el acuerdo demandado.

Sobre este último tema, no se aprecia reporte o registro alguno sobre la existencia del concepto que debía rendir el *Consejo Académico*; tampoco se aportó al proceso documento alguno que permitiera corroborar su existencia. A lo anterior se suma que a lo largo de todo el proceso de la referencia no existe manifestación alguna en el sentido de desmentir este hecho; *contrario sensu*, la parte demandada fue vehemente en señalar que la institución censurada no debía cumplir con dicho requisito.

Estas razones permiten a la Sala concluir que se pretermitió una de las etapas requeridas por los estatutos de las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S. para llevar a cabo la reforma demandada, razón por la cual emerge palmario, tal y como lo concluyó el *a quo* y la señora Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, que el **Acuerdo No. 01-031 del 19 de noviembre de 2010** se encuentra viciado de nulidad, por infracción de las normas en que debía fundarse, concretamente, el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 28 del Acuerdo No. 01-042 del 29 de diciembre de 2008 (estatutos entonces vigentes).

En ese orden de ideas, se confirmará la sentencia de 15 de noviembre de 2018, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander declaró la nulidad del acuerdo demandado.

Por lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 15 de noviembre de 2018, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander declaró la nulidad del Acuerdo No. 01-031 de 19 de diciembre de 2010 de las UNIDADES TECNOLÓGICAS DE SANTANDER U.T.S.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Presidente

ROCÍO ARAUJO OÑATE

Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Magistrada