

AUTONOMIA Y RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO – Marco jurídico / RÉGIMEN DISCIPLINARIO – Universidades estatales /

[L]a autonomía que se les reconoce a las instituciones universitarias del Estado se proyecta en múltiples aspectos, entre los cuales está comprendido el ámbito disciplinario como quiera que la Ley 30 de 1992, en sus artículos 75 y 79, le asignó al Consejo Superior Universitario la facultad de establecer su propio régimen en dicha materia. (...) No obstante lo anterior, esta competencia suscitó cuestionamientos en cuanto al alcance que tenía para permitirle a las universidades dictar sus propias normas en materia disciplinaria habida cuenta de la existencia del Código Disciplinario Único, cuyo rango es legal. El estudio de esta cuestión fue abordado por la Corte Constitucional en la sentencia C-829 de 2002 en la que se examinó la constitucionalidad de las expresiones arriba resaltadas. Se abogó allí por una posición intermedia que permitiera tanto el respeto de la autonomía universitaria como de aquellos aspectos esenciales de la Ley 734 de 2002, «por la cual se expide el Código Disciplinario Único», que por tener la calidad de tal constituyen un mínimo al que deben ajustarse las regulaciones que en virtud de aquella autonomía expidan las universidades.

UNIVERSIDADES ESTATALES – Función de dirección / RECTOR – Representante legal y primera autoridad ejecutiva de la universidad / CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO – Expedición de acuerdo contentivo de estatuto general de la universidad Francisco Jose de Caldas / CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL – No está facultado para reformar el estatuto general / CENSOR UNIVERSITARIO – No puede ser un cargo directivo / CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO – Usurpo la competencia del rector / RECTOR UNIVERSITARIO – Facultado para expedir manuales de cargos, funciones y procedimiento administrativos

[C]onsidera esta Sala que si los estatutos generales de la universidad le otorgaron a una autoridad directiva como el rector el ejercicio de «la capacidad nominadora de la universidad» (Art. 16, lit. b) no resulta viable que la misma sea exceptuada para confiársele al nuevo cargo de censor universitario, pues la única salvedad que a este respecto se consagra por obvias razones es la de la designación del rector, que corresponde al Consejo Superior Universitario según el literal e) del artículo 65 de la Ley 30 de 1992. Lo anterior denota igualmente la forma en que el artículo 2 del acto acusado desconoce dichos preceptos ya que, como lo señaló el *a quo*, el Consejo Superior Universitario se atribuyó para sí la facultad de elegir al censor universitario cuando este solo gozaba de la que legal y estatutariamente se le asignó para elegir al rector. Asimismo, se observa que varias de las funciones que le fueron entregadas al censor universitario pueden ubicarse dentro de otras que ya correspondían a cargos de naturaleza directiva como el rector y el mismo Consejo Superior Universitario, circunstancia que no es de recibo pues ello conduce a un vaciamiento de competencias en la medida en que aquellos, sin fundamento legal alguno, pierden la titularidad, el control y el direccionamiento de las actividades que originalmente les habían sido atribuidas. (...) Finalmente, es del caso centrar la atención en el artículo 6 del Acuerdo 005 del 11 de diciembre 2008, según el cual «El censor asumirá las funciones actualmente asignadas a la Oficina de Quejas y Reclamos -atención al ciudadano-, definidas en la Resolución 1101 de 2002 manual de funciones de la Universidad, las cuales comprende la dirección, coordinación, evaluación y control, de Quejas, Reclamos, y atención al ciudadano, así como la recepción y trámite de las quejas y reclamos que presenten los ciudadanos sobre los servicios y el funcionamiento de la Universidad o sus funcionarios [...]». A juicio de la Sala, esta determinación

comporta la usurpación de competencias por parte del Consejo Superior Universitario al rector pues aquel previó la modificación del manual de funciones de la universidad a pesar de que es a este último a quien corresponde «Expedir manuales de cargos, funciones y procedimientos administrativos» (art. 16, lit. g, Acuerdo 003/97). Establecido lo anterior, se advierte que el contenido del acto administrativo demandado sobrepasa las facultades propias de la autonomía universitaria que se le concede constitucional, legal y estatutariamente a la referida institución educativa toda vez que riñe con algunos de los postulados mínimos que consagran las Leyes 30 de 1992 y 734 de 2002. En conclusión, el Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008 es nulo en tanto se expidió por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en desconocimiento de las normas legales y reglamentarias en las que debía fundarse.

FUENTE FORMAL: LEY 30 DE 1992 / LEY 734 DE 2002

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 005 DE 2008 (11 de diciembre) CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS (NULO)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) SE. 122

Radicación número: 25000-23-24-000-2009-00068-02(2635-13)

Actor: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

Demandado: UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

Acción Pública: Nulidad parcial del Acuerdo 003 del 8 de abril de 1997 y total del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008.

Trámite en vigencia del Decreto 01 de 1984.

ASUNTO

La Sala conoce del recurso de apelación interpuesto por el señor Fabio Enrique Lozano Santos, en calidad de coadyuvante de la parte demandada, en contra de la sentencia proferida el 31 de enero de 2013 por el Tribunal Administrativo de

Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

DEMANDA¹

El Distrito Capital de Bogotá, en ejercicio de la acción de nulidad simple consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demandó la nulidad de los siguientes actos administrativos, proferidos por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas:

- El literal i) del artículo 14 del Acuerdo 003 del 8 de abril de 1997, «por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Francisco José de Caldas», de conformidad con el cual:

«ARTÍCULO 14 °. FUNCIONES. Son funciones del Consejo Superior Universitario:

[...]

i.) Crear, suprimir o fusionar cargos y expedir, con arreglo al presupuesto, la planta de personal de la Universidad.

[...]»

- El Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008, «por medio del cual se reforman algunos artículos del Estatuto General - Acuerdo 03 de 1997-, se crea el Censor Universitario y se dictan otras disposiciones»², a cuyo tenor:

«UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO
ACUERO No. 005
(11 de diciembre de 2008)

Por medio del cual se reforman algunos artículos del Estatuto General - Acuerdo 03 de 1997-, se crea el Censor Universitario y se dictan otras disposiciones.

El Consejo Superior de la Universidad Distrital en uso de sus facultades legales establecidas en la Ley 30 de 1992, el Acuerdo 03 de 1997 y,

CONSIDERANDO

Que la Ley 30 de 1992, en su artículo 57, señala como característica de la autonomía universitaria "... la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal...".

Que la Ley 734 de 2002, en su artículo 2°, señala que "Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personarías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de

¹ Ff. 33-46.

² Ff. 75-81.

control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias"

Que la H. Corte Constitucional en la sentencia C-829 de 2002 establece un espacio de armonía entre la norma disciplinaria común y la específica de las universidades y por lo tanto "ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal manera que haga nugatoria esa autonomía de las universidades, ni ésta puede llegar a desconocer la sujeción a la legalidad, incluida dentro de este concepto tanto la ley que desarrolla el artículo 69 de la carta como la que establece el código disciplinario único (...), Las normas sancionatorias que expidan las universidades mediante estatutos específicos para estudiantes, profesores o personal administrativo, necesariamente tendrán como límite las garantías constitucionales, como se ha expresado en múltiples ocasiones para la corte", como lo son el Debido Proceso, el Derecho de Defensa y el Principio de Legalidad.

Que el régimen disciplinario aplicable a las Universidades del Estado, es el que define su máximo órgano de dirección y gobierno universitario de conformidad con el artículo 75 y 79 de la Ley 30 de 1992, los cuales fueron declarados exequibles mediante sentencia C-829 de 2002.

Que mediante sentencia C-560 del año 2000 la Corte Constitucional definió en su acápite de consideraciones la interpretación constitucional sobre diversos aspectos salvaguardando a través de la autonomía universitaria los estatutos especiales que defina su Consejo Superior Universitario.

Que se hace necesario establecer la figura de El Censor Universitario, con el carácter de defensor general de los principios, fundamentos e intereses de la Universidad, garante de los derechos y deberes de la comunidad universitaria, y responsable del cumplimiento de los Estatutos, reglamentos y mandatos de los diferentes Consejos y autoridades institucionales de la Universidad y de las políticas y planes institucionales.

Que el cargo de Censor Universitario, debe depender directamente del máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad, en cuanto a su designación, forma de vinculación, funciones y control.

Que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en virtud de la garantía constitucional al debido proceso y la doble instancia, debe garantizar la libertad de acción de las oficinas asesoras de asuntos disciplinarios y control interno, sin que en los procesos a su cargo, puedan tener injerencia las otras áreas de la administración universitaria.

Que el Consejo Superior Universitario puede establecer la organización académica, administrativa y financiera de la institución; así como expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.

En mérito de lo expuesto,

ACUERDA

ARTÍCULO 1°. DEL CENSOR. Créase el cargo del Censor de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas como autoridad universitaria con el carácter de defensor general de los principios, fundamentos e intereses de la Universidad, garante de los derechos y deberes de la comunidad universitaria, y del cumplimiento de los estatutos, reglamentos y mandatos de los diferentes Consejos y autoridades institucionales; así como de las políticas y planes institucionales.

ARTÍCULO 2°. NOMBRAMIENTO. El Censor Universitario será de libre nombramiento y remoción del Consejo Superior y tendrá como remuneración el valor equivalente al del Secretario General de la Universidad. Para su designación el Consejo Superior Universitario ordenará la apertura de concurso público de méritos, para evaluar y calificar las aptitudes, capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los candidatos.

PARÁGRAFO PRIMERO. El concurso de méritos para la designación del Censor estará a cargo de una comisión de cinco miembros del Consejo Superior Universitario nombrada para el efecto. La comisión tendrá a su cargo todos los aspectos del proceso de selección y en término no mayor de tres meses entregará, para el nombramiento, la lista de los tres candidatos que hayan tenido el mejor puntaje.

PARÁGRAFO SEGUNDO. En forma transitoria y mientras se surten los procesos del concurso público de méritos, el Consejo Superior Universitario designará en forma de encargo, al Censor. También lo hará cuando se presenten ausencias temporales o definitivas.

ARTÍCULO 3°. Del Censor Universitario dependerán en forma directa, las actuales Oficinas Asesoras de Control Interno y Asuntos Disciplinarios; el Censor actuará como autoridad de segunda instancia en las decisiones tomadas por la Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios en el caso de los funcionarios administrativos, y en el caso de los docentes actuará como autoridad de segunda instancia de la autoridad nominadora a que se refiere el literal e) del Artículo 116 del Estatuto Docente de la Universidad Distrital.

ARTÍCULO 4°. DE LAS CALIDADES. Para ejercer el cargo de Censor, la persona designada deberá contar con Título Profesional, Título de Postgrado, tener como mínimo cinco (5) años de egresado contados a partir del grado; contar con experiencia en entes autónomos universitarios de por lo menos tres (3) años.

ARTÍCULO 5°. DE LAS FUNCIONES DEL CENSOR UNIVERSITARIO. Son funciones del Censor Universitario:

1. Defender los principios, fundamentos e intereses generales de la Institución.
2. Velar por el cumplimiento de los Acuerdos, Resoluciones, mandatos y decisiones del Consejo Superior y demás consejos, órganos y autoridades institucionales de la Universidad, y por que (sic) dichas normas y decisiones estén acordes entre sí y con las disposiciones legales, el Estatuto General y las políticas y planes institucionales.
3. Velar porque en la Universidad se respete y enaltezca el espíritu

democrático libre, pluralista y se defiendan los derechos humanos y el derecho a un ambiente sano.

4. Actuar como segunda instancia en los procesos disciplinarios administrativos y docentes, y emitir los conceptos que el Consejo Superior solicite.

5. Velar por la correcta y cumplida ejecución de los recursos presupuestales de la Universidad, dentro de los principios universales de moralidad y eficiencia; realizar controles de advertencia en relación con el posible detrimento patrimonial o con el uso eficiente, indebido o doloso de dichos recursos.

6. Velar por el cumplimiento de los planes de desarrollo de la Universidad Distrital, y de los de cada una de las dependencias y unidades administrativas y académicas de la institución.

7. Vigilar, con fundamento en las normas vigentes, la conducta disciplinaria de directivos, empleados, trabajadores y docentes y adelantar las investigaciones que le soliciten los cuerpos colegiados o personas con autoridad de la Universidad, o que se originen por quejas o reclamos presentadas por ciudadanos o integrantes de la comunidad universitaria en relación con aspectos de la vida universitaria, o que estime pertinentes, y presentar al órgano competente sus conclusiones. Lo anterior sin perjuicio del debido proceso que corresponda para todos los fines.

8. Asistir a las sesiones del (sic) los Consejos institucionales, y cuando lo considere necesario a las reuniones de los otros órganos y comités de la universidad, donde tendrá voz pero no voto en lo relacionado con sus funciones.

9. Proteger y asegurar la efectividad de los derechos y deberes de la Universidad y de cada uno de los integrantes de la comunidad universitaria.

10. Actuar como mediador y amable componedor en las diferencias de distinto orden que se susciten en la vida universitaria, y propender por la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos universitarios.

11. Acusar ante los organismos competentes, en vía de control estatutario, los acuerdos, resoluciones y decisiones de los diferentes consejos, comités, organismos y autoridades universitarias; en todos los niveles, cuando a su juicio se encuentren por fuera del ordenamiento legal y atenten contra la autonomía universitaria.

12. Exigir de los funcionarios la información que considere necesaria, sin que se le pueda oponer reserva alguna.

13. Solicitar al Consejo Superior y demás Consejos, comités, órganos y autoridades institucionales el cumplimiento de las disposiciones necesarias para asegurar el buen funcionamiento de la institución.

14. Velar mediante la persuasión por que las distintas autoridades administrativas y académicas, y los funcionarios y docentes cumplan con sus funciones y deberes, y realizar controles de advertencia cuando considere que hay incumplimiento de los mismos.

15. Solicitar al Rector la convocatoria del Consejo Superior a reunión extraordinaria cuando a su juicio estime que hay motivos para ello. Si transcurridos quince (15) días el Rector no la convoca, podrá hacerlo directamente.

16. Formular ante los órganos competentes las acciones contra los miembros de la universidad a que haya lugar, y promover por que se emprendan las acciones judiciales pertinentes.

17. Actuar como autoridad nominadora para los cargos de Jefe de Oficina Asesora de Control Interno y Jefe de Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios.

18. Rendir cuentas e informes sobre sus labores al Consejo Superior de manera inmediata cuando así se solicite.

19. Realizar actividades de difusión y capacitación entre los funcionarios, docentes y estudiantes de la Universidad respecto de las normas Constitucionales y legales que rigen a los Entes Autónomos Universitarios, así como las disposiciones estatutarias vigentes.

ARTÍCULO 6°. El censor asumirá las funciones actualmente asignadas a la Oficina de Quejas y Reclamos -atención al ciudadano-, definidas en la Resolución 1101 de 2002 manual de funciones de la Universidad, las cuales comprende la dirección, coordinación, evaluación y control, de Quejas, Reclamos, y atención al ciudadano, así como la recepción y trámite de las quejas y reclamos que presenten los ciudadanos sobre los servicios y el funcionamiento de la Universidad o sus funcionarios.

Además de las funciones anunciadas de manera precedente, el censor tendrá a su cargo las siguientes funciones específicas en relación con el tema:

1. Administrar y coordinar la recepción, radicación y trámite de las quejas y reclamos que se formulen sobre el funcionamiento de la Universidad o sus funcionarios.

2. Presentar el informe de gestión al Consejo Superior Universidad (sic), en el marco de la Ley y los Estatutos.

3. Asesorar a los funcionarios de la Universidad sobre los correctivos que se deben tomar frente a las quejas que se presenten.

4. Remitir a la oficina de Asuntos Disciplinarios los casos que lo ameriten, para que esta proceda de conformidad a sus funciones.

5. Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar con eficiencia el desarrollo de los proyectos y las actividades propias de su trabajo y del personal que se encuentra bajo su inmediata responsabilidad.

6. Participar con su labor diaria en la misión, visión, objetivos, políticas, propósitos y principios de la Universidad.

7. Coordinar y participar directamente en las actividades referentes a sus responsabilidades y desempeño de sus funciones, y con el desempeño y funciones de los otros cargos o entidades internas y/o externas, relacionados con el desarrollo de su labor de manera efectiva.

8. Firmar inventario individual y responsabilizarse por todos los elementos devolutivos asignados a su cargo.

ARTÍCULO 7°. El Censor Universitario tendrá tratamiento de directivo de la universidad en cuanto a autoridad y ubicación dentro de la institución. El control de su gestión será realizado directamente por el Consejo Superior.

ARTÍCULO 8°. Suprímase las funciones actualmente asignadas a la Oficina de Quejas y Reclamos - y atención al ciudadano- y el cargo de Jefe de la Oficina de Quejas y Reclamos -y atención al Ciudadano-, Código 115-01.

ARTÍCULO 9°. El presupuesto y recursos asignados a la Oficina Asesora de

Quejas Reclamos y atención al ciudadano, se asignarán en lo sucesivo al Censor Universitario. También forman parte de esta dependencia los presupuestos de las Oficinas de Control Interno y Control disciplinario.

ARTÍCULO 10°. Ordénase a la Vicerrectoría administrativa para que en un plazo no mayor a quince días disponga toda la logística necesaria para que entre a funcionar la oficina del Censor Universitario.

ARTÍCULO 11°. El presente acuerdo rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá a los once (11) días del mes de diciembre de 2008 [...]»

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En la demanda se invocaron como normas vulneradas los artículos 6, 121, 122, 69 y 209 de la Constitución Política; 65 y 66 de la Ley 30 de 1992; 76 de Ley 734 de 2002; Acuerdo 003 de 1997, proferido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y Decreto 2539 de 2000.

El primero de los cargos que formuló fue el de «falta de competencia/ extralimitación de funciones/ desviación de poder». Sobre el particular, señaló que según el literal e) del artículo 65 de la Ley 30 de 1992, corresponde al Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas «designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos». Con base en lo anterior, adujo que dicho órgano carecía de competencia para concederse a sí mismo la capacidad nominadora a la que alude el literal i) del artículo 14 del Acuerdo 003 de 1997 para «Crear, suprimir o fusionar cargos y expedir, con arreglo al presupuesto, la planta de personal de la Universidad».

Lo propio indicó del Acuerdo 005 de 2008 pues, a su juicio, al crear el cargo de censor universitario el Consejo Superior Universitario se arrogó para sí una facultad nominadora que está radicada exclusivamente en el rector, como lo dispone el artículo 16, literal b) del Acuerdo 003 de 1997 y como se desprende del artículo 66 de la referida ley, que designa al rector como representante legal y primera autoridad ejecutiva de los entes universitarios. Por ello adujo que se violaron los artículos 6 y 121 de la Constitución Política.

Asimismo, consideró vulnerado el artículo 69 de la Constitución Política porque si bien el principio de autonomía universitaria se traduce en la posibilidad de que el ente universitario se dicte sus propias reglas, este no es absoluto ya que debe sujetarse a las normas de orden superior.

El segundo de los cargos se basó en la violación de los artículos 1 y 2 del Decreto 2539 de 2000, modificatorio del Decreto 2145 de 1999, que atribuyen al representante legal de las entidades estatales la responsabilidad de establecer y

utilizar instrumentos de gestión que garanticen la correcta aplicación de políticas y normas constitucionales y legales en materia de control interno. Lo anterior significa que aunque dicha función corresponde al rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el Consejo Superior Universitario, a través del Acuerdo 005 de 2008 dispuso que la cabeza del sistema de control interno fuese el censor universitario.

Finalmente, sostuvo que se estaba desconociendo el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 porque el Acuerdo 005 de 2008 le confiere facultades disciplinarias de segunda instancia al denominado censor, las cuales por disposición expresa de dicha norma legal son de competencia del nominador, es decir, del rector de la universidad.

SUSPENSION PROVISIONAL

Mediante auto del 20 de agosto de 2009³, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, además de admitir la demanda, decretó la suspensión provisional de la frase «crear, suprimir, o fusionar cargos» contenida en el literal i) del artículo 14 del Acuerdo 003 de 1997 así como la del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008, ambos proferidos por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Francisco José de Caldas.

Al desatar el recurso de apelación interpuesto en contra de esta providencia, el Consejo de Estado, en auto del 26 de abril de 2012⁴, revocó parcialmente la decisión impugnada, negando la suspensión provisional de los actos demandados.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA⁵

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, aduciendo como razones de la defensa las siguientes:

Destacó el inciso 2.º del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, modificado por el artículo 1.º de la Ley 647 de 2001, que consagra un régimen especial que le otorga a las universidades estatales la facultad de escoger libremente su organización y elección de directivas del personal docente y administrativo. Además, resaltó que según los artículos 62 y 64 de la Ley 30 de 1992 el Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de las universidades estatales, lo que significa que a él corresponden aspectos relacionados con la estructura y organización de la universidad, y esto se concreta, entre otras funciones, en la de crear, suprimir y fusionar cargos, de otra forma no tendría sentido la competencia de gobierno que tiene dicho organismo.

³ Ff. 84-102.

⁴ Ff. 248-256, cdno. apelación auto.

⁵ Ff. 244-255.

En ese sentido, enfatizó en los literales a) y b) del artículo 65 de la Ley 30 de 1992, así como en el h), último que atribuyó al Consejo Superior Universitario las demás funciones que señalen los estatutos. Con base en ello, indicó que el literal i) del artículo 14 del Acuerdo 003 del 8 de abril de 1997, contenido de los estatutos, le había atribuido a dicho órgano la función de crear, suprimir o fusionar cargos y expedir, con arreglo al presupuesto, la planta de personal de la Universidad.

Explicó que una cosa era la facultad nominadora, que en efecto correspondía al rector como representante legal de la entidad pues era el único capaz de crear un vínculo legal y formal con el funcionario que está al servicio de la universidad, pero ello debe diferenciarse de la facultad de creación o supresión de los cargos de la planta.

De otro lado, aludió a la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política que, entre otras cosas, garantiza la autonomía en la organización interna administrativa.

Finalmente, formuló la excepción de «Ineptitud sustantiva de la demanda» por falta de existencia del acto demandado como quiera que el Acuerdo 005 de 2008 desapareció de la vida jurídica al ser revocado por el Consejo Superior Universitario mediante el Acuerdo 001 del 23 de junio de 2009.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

Parte demandante⁶

Insistió en los argumentos de la demanda y añadió que la derogatoria del Acuerdo 005 de 2008 no impedía un pronunciamiento sobre su legalidad, pues tal concepto no debía confundirse con el de vigencia.

Universidad Distrital Francisco José de Caldas⁷

En un primer momento se ocupó de defender la legalidad del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008, para lo cual señaló que la figura del censor universitario fue creada como una garantía al debido proceso y a la doble instancia, sin que sus funciones interfirieran en la libertad de acción de las oficinas asesoras de asuntos disciplinarios y control interno. Por lo que no se afecta el artículo 2 de la Ley 734 de 2002.

Explicó que de acuerdo a la Corte Constitucional, las universidades tienen autonomía para diseñar sus propios procedimientos disciplinarios y que, en su

⁶ Ff. 307-310.

⁷ Ff. 311-322.

caso, cuando se trata de la sanción de destitución de un docente de carrera la primera instancia es el rector y la segunda, el Consejo Superior Universitario. Adujo que en el caso de sanciones diferentes a la destitución, como la amonestación y la suspensión, el rector era la única instancia y lo que hizo el Acuerdo 005 de 2008 fue establecer que la primera instancia disciplinaria se encontraba en cabeza del jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios y la segunda, radicaba en el censor universitario, para garantizar el principio de la doble instancia.

Adujo que las funciones del censor propendían por ejecutar, controlar y evaluar la gestión de la universidad, para lo cual amplió las labores que venía desempeñando la Oficina de Quejas y Reclamos y consagró una colaboración armónica con las Oficinas de Control Interno y Asuntos Disciplinarios, lo que redundaba en la fijación de políticas institucionales y pedagógicas dentro del plan anticorrupción fijado por la Ley 1474 de 2011.

Indicó que el acto administrativo se expidió en ejercicio de la autonomía universitaria que garantiza la Constitución Política y la Ley 30 de 1992, la que les permite «auto determinarse, auto gobernarse y auto legislarse». Además precisó que la creación de dicho cargo no tuvo incidencia presupuestal toda vez que según el artículo 10 del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008 los recursos de la Oficina Asesora de Quejas, Reclamos y Atención al Ciudadano se asignarían en lo sucesivo al censor universitario.

Negó que la Ley 87 de 1993 resultara aplicable a los entes autónomos universitarios como quiera que el artículo 95 de la Ley 30 de 1992, en razón del régimen especial de dichos órganos, les autorizó incluso a contratar con empresas privadas los servicios de control interno de que trata el artículo 269 superior. No obstante, afirmó que si en gracia de discusión se sostuviera que dicha norma regula el presente caso, no habría violación a la misma ya que el censor o defensor universitario fue creado por el «máximo directivo correspondiente», esto es, el Consejo Superior Universitario.

Finalmente, acusó de falsa la afirmación según la cual el nominador es el representante legal o rector. Adujo que las facultades de este, incluidas las de nominación, son las que establece el Consejo Superior Universitario de cada institución, de conformidad con el artículo 65 de la Ley 30 de 1992, norma en virtud de la cual ese órgano de dirección y gobierno podía asignar en el censor la competencia de nombrar al jefe de Control Interno de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Acto seguido, centró su atención en el literal i) del artículo 14 del Acuerdo 003 del 8 de abril de 1997, cuya legalidad defendió con apoyo en los artículos 69 de la Constitución Política; 2, 28, 57, 62, 64, 65 de la Ley 30 de 1992, y la sentencias T-492 de 1992 y C-560 de 2000. Además reiteró la diferencia entre la facultad de nominar, como sinónimo de nombrar, y la de crear o suprimir cargos de la planta.

Terceros intervinientes

- **Eugenio Gutiérrez Cely y Andrés Pupiales Arévalo⁸**

Solicitaron que se denieguen las pretensiones con base en los siguientes argumentos.

Al igual que la entidad demandada, defendió la legalidad de los actos objeto de esta acción con sustento en los artículos 69 de la Constitución Política; 2, 28, 57, 62, 64, 65 de la Ley 30 de 1992, y la sentencias T-492 de 1992 y C-560 de 2000. Asimismo, destacó la diferencia entre la facultad de nominar, como sinónimo de nombrar, y la de crear o suprimir cargos de la planta.

A continuación, procedió a analizar el contenido normativo de los artículos 69 de la Constitución Política; 28, 61, 64, 65, 75 y 79 de la Ley 30 de 1992; 40 de la Ley 489 de 1998; 5 de la Ley 87 de 1993; 3 y 14 del Acuerdo 003 de 1997.

Seguidamente, se basó en algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado para sostener que la autonomía universitaria se define como la capacidad que tienen las universidades de «auto determinarse, auto gobernarse y auto legislarse».

Por último, reprodujo los argumentos que enunció la entidad demandada para defender la legalidad del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008.

- **Fabio Enrique Lozano Santos⁹**

Solicitó que se resolvieran negativamente las pretensiones de la demanda con fundamento en las siguientes consideraciones.

Negó que la única autoridad nominadora de las universidades estatales fuese el rector, que la facultad nominadora del Consejo Superior Universitario se agotara en la elección de este y que a él correspondiese la función de crear, suprimir y fusionar cargos.

Para tales efectos, indicó que de la calidad de representante legal no podía desprenderse la competencia nominadora del rector y que, en la mayoría de universidades estatales del país, en virtud de la autonomía universitaria, los Consejos Superiores Universitarios actúan como nominadores no solo del rector sino también de los vicerrectores, decanos y otros funcionarios.

Indicó que tanto el Acuerdo 003 de 1997 como el 005 de 2008 «[...] son estatutos internos relacionados con la organización académica y administrativa de la Universidad, expedidos por el CSU con fundamento en las atribuciones sobre

⁸ Ff. 323-341.

⁹ Ff. 342-378.

autonomía universitaria que le otorga la Constitución Nacional y la Ley 30 de 1992 [...]». En ese orden de ideas, resaltó el texto de los artículos 28, 57 y 61 de la mencionada ley, así como algunos pronunciamientos judiciales del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en los que se define el alcance y los límites de la autonomía universitaria.

Aseveró que según los artículos 62 y 64 de la Ley 30 de 1992, el Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de las universidades estatales, lo que significa que a ellos corresponde definir la estructura y organización de la universidad, que entre otras cuestiones se concreta en la facultad de crear, suprimir y fusionar cargos. Esto, armonizado con el artículo 65 de la Ley 30 de 1992 que le otorga la competencia para definir políticas administrativas (literal a) y la organización administrativa de la institución (literal b).

De otro lado, analizó el auto que decretó la suspensión provisional proferido por el Tribunal, destacando de este que para la Sala «[...] el Acuerdo 005 de 2008 es un acto de delegación de funciones y no una norma reglamentaria o estatutaria de naturaleza administrativa, es una renuncia a los deberes del Consejo Superior Universitario acaecida mediante una delegación de funciones indelegables.»

Acto seguido, analizó el marco normativo de la delegación y concluyó que, contrario a lo sostenido por la providencia en comento, el acuerdo en cuestión no comportaba un acto de esta naturaleza. Además, explicó que la facultad nominadora radicaba en los Consejos Superiores Universitarios y que esta solo podía ejercerse por el rector en virtud de la delegación que aquel hiciera en este.

Reprodujo los argumentos expuestos por la entidad demandada en cuanto a la Ley 87 de 1993 y explicó que el Acuerdo 005 de 2008 no vulneraba la Ley 734 de 2002 como quiera que para efectos disciplinarios la Universidad Distrital Francisco José de Caldas contaba un régimen propio dado a través del Acuerdo 011 de 2002.

Agregó que antes de la expedición de dicho acto administrativo, los docentes de carrera de la Universidad Distrital se encontraban sin la garantía constitucional de la doble instancia disciplinaria en el caso de sanciones diferentes a la destitución.

Refirió de igual manera a los pronunciamientos de algunas entidades públicas como la Contraloría, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Auditoría General de la República en los que se habría avalado la función del censor, creada por el Acuerdo 005 de 2008.

Secundó a la entidad demandada, al considerar que la creación del cargo de censor universitario no tuvo incidencia presupuestal toda vez que, según el artículo 10 del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008, los recursos de la Oficina Asesora de Quejas, Reclamos y Atención al Ciudadano se asignarían en lo sucesivo al censor universitario.

Por último, advirtió sobre la configuración de un posible fraude procesal que se habría traducido en una inadecuada defensa técnica de la entidad demandada y que se refleja en el hecho que la demanda se haya instaurado a petición de quien era el rector de la época.

MINISTERIO PÚBLICO¹⁰

La vista fiscal conceptuó en contra de las pretensiones de la demanda al considerar que la Universidad Francisco José de Caldas, a través de los actos acusados, actuó respaldada por la autonomía universitaria y en ejercicio de la labor de definir su organización administrativa. Adujo que la parte demandante confundió esta última función con la de nominación, a la que erróneamente le otorgó el significado de crear, fusionar o suprimir cargos.

SENTENCIA APELADA¹¹

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante sentencia del 31 de enero de 2013, resolvió las pretensiones de nulidad denegando la relativa al literal i) del artículo 14 del Acuerdo 003 del 8 de abril de 1997 y accediendo a la del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008, ambos actos proferidos por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Frente a la excepción de «ineptitud sustantiva de la demanda» que se sustentó en el hecho de que el Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008 hubiese sido derogado, adujo que no estaba llamada a prosperar porque en todo caso, mientras mantuvo su vigencia, el mismo generó efectos legales que permiten el estudio de la actual controversia. Respecto de la denominada excepción genérica no encontró el *a quo* ninguna situación de esa naturaleza que pudiera conducir a la configuración de tal medio exceptivo.

Al ocuparse del fondo del asunto, aludió al artículo 69 de la Constitución Política, al 28 de la Ley 30 de 1992 y a la jurisprudencia constitucional para establecer la definición y alcance de la autonomía universitaria. Explicó además que de acuerdo al artículo 61 de la ley en comento, las disposiciones previstas en ella constituyen el estatuto básico u orgánico, el que define las normas que deben aplicarse para su creación, reorganización y funcionamiento, y al que, en consecuencia, deben ajustarse el estatuto general y los reglamentos internos de la institución.

Establecido lo anterior, en cuanto al literal i) del artículo 14 del Acuerdo 003 del 8 de abril de 1997 señaló que se ajustaba a la normatividad constitucional y legal porque «[...] el Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno, con facultades que se extienden a los aspectos relacionados con la estructura y organización de la universidad, dentro de los cuales se encuentra la creación, supresión y fusión de cargos, así como la organización de la planta de

¹⁰ Ff. 380-383.

¹¹ Ff. 393-419.

personal, pues ello hace parte de las políticas administrativas y planeación institucional, así como de la organización administrativa de la respectiva universidad [...]».

Con relación al Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008, aseveró que la creación del dicho cargo atentaba contra los principios generales e intereses de la universidad por las siguientes razones (i) en él se delegan funciones propias y exclusivas del Consejo Superior Universitario, último que por mandato del literal o) del artículo 14 del Acuerdo 003 de 1997 solo puede delegar en el rector o en los Consejos Académicos o de Facultad (ii) creó una nueva autoridad administrativa en desconocimiento del artículo 62 de la Ley 30 de 1992, que entrega la dirección de las universidades al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al rector (iii) el Consejo Superior Universitario tan solo puede nombrar al rector de manera que no era viable que el mismo se concediera la facultad de nombramiento del censor (iv) varias de las funciones asignadas al censor ya han sido asignadas a otros funcionarios, en especial las relativas al sistema de control interno.

ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN¹²

El interviniente Fabio Enrique Lozano Santos presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, que fundamentó en las siguientes consideraciones.

1. Adujo que el fallo era incongruente como quiera que la autonomía universitaria respaldaba la legalidad no solo del literal i) del artículo 14 del Acuerdo 003 del 8 de abril de 1997 sino también del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008. Precisó que dicha figura le permitía a la universidad darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos.
2. Negó que el «[...] menoscabo de los principios generales e intereses de la universidad [...]», utilizado como argumento por el *a quo*, estuviere contemplado como una causal de nulidad en el artículo 137 del CCA.
3. Sostuvo que el referido Acuerdo 005 no delegó las atribuciones del Consejo Superior Universitario en el censor porque, analizando la normativa relativa a tal figura, no se cumplen los requisitos para que ella se presente. En otras palabras, no hay un acto que manifieste explícitamente la voluntad de la administración de delegar funciones y porque las competencias asignadas al censor no son las mismas que las que tiene a su cargo el mencionado órgano de dirección.
4. El acuerdo crea un funcionario del nivel directivo, como lo son los vicerrectores, decanos y secretario general. El hecho de que estos cargos no estén especificados en la ley no significa que no se puedan crear, por el

¹² Ff. 426-451.

contrario, significa que la ley autoriza su existencia.

5. Como órgano de dirección y gobierno, el Consejo Superior Universitario debe velar por la marcha de la institución y para hacerlo, el número de reuniones mensuales que tenía, que ascendían a una o dos, no era suficiente por lo que necesitaba el apoyo de los funcionarios directivos. Además, adujo que tal condición le permite a dicho órgano «expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución» (lit. d. art. 65 L. 30/92) y «definir la organización académica, administrativa y financiera» (lit. b. art. 65 L. 30/92).
6. Precisó que el artículo 62 de la Ley 30 de 1992 indica que la estructura de las universidades debe comprender, «entre otras», la existencia de un Consejo Superior Universitario y un Consejo Académico, lo que significa que como mínimo tales figuras tienen que hacer parte de la organización universitaria, sin perjuicio de que se establezcan otras atendiendo a las necesidades institucionales.
7. Manifestó su inconformidad con la sentencia de primera instancia en cuanto consideró que el Consejo Superior Universitario únicamente puede nombrar al rector, y que este último, como representante legal ostenta el resto de la actividad nominadora. En primer lugar, adujo que no había norma que así lo estableciera y, en segundo lugar, expresó que la primera autoridad en materia de nominación es aquel órgano ya que por disposición de la Ley 30 de 1992 en su artículo 65 literal e) a este le compete designar al rector. Por su parte, todas las funciones del rector, incluidas las de nominación, existen porque así lo dispuso el Consejo Superior Universitario. En efecto, afirmó que en gran parte de las universidades del Estado actuaban como nominadores no solo el rector sino también los vicerrectores, decanos y otros funcionarios.
8. Reiteró lo anunciado en los alegatos de conclusión en cuanto a la Ley 87 de 1993, la consagración de la garantía constitucional de la doble instancia disciplinaria y los pronunciamientos de algunas entidades públicas como la Contraloría, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Auditoría General de la República en los que se habría avalado la función del censor, creada por el Acuerdo 005 de 2008.
9. Finalmente, afirmó que la sentencia contenía una violación directa a la ley sustancial por error de hecho que se concreta en la ausencia de calificación o valoración de las pruebas aportadas, sin embargo no detalló a cuál de las pruebas se refería. Insistió en el hecho de que la actual demanda fue promovida por solicitud del entonces rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, quien habría otorgado poder en representación de la misma y, con ello, incidido en la mala defensa que ha tenido la institución.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Universidad Distrital Francisco José de Caldas¹³

Reprodujo parcialmente los argumentos que expuso en los alegatos de conclusión de primera instancia, motivo por el cual solicitó revocar parcialmente la sentencia en cuanto declaró la nulidad del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008, que en su concepto fue expedido en uso de las facultades otorgadas por la Ley 30 de 1992 con el fin de instituir un garante de los derechos y deberes de la comunidad universitaria, entre los que destacó el debido proceso y la doble instancia.

Adujo que dicho acto administrativo se encontraba amparado por la autonomía universitaria y la capacidad de autorregulación que en virtud de la misma se le concede a las instituciones de educación superior.

Fabio Enrique Lozano Santos¹⁴

Reiteró los argumentos expuestos en los alegatos de conclusión de primera instancia y en el recurso de alzada.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO¹⁵

Luego de un breve recuento de las actuaciones procesales surtidas, este órgano de control solicitó se confirme la sentencia apelada. Con tal fin, comenzó por aludir a la autonomía universitaria y al alcance que la misma debe tener de acuerdo con el artículo 69 superior y a la jurisprudencia constitucional. Adujo que el literal i) del artículo 14 del Acuerdo 003 del 8 de abril de 1997 se enmarcaba dentro de tal precepto y, por ende, no adolecía de nulidad, sin embargo no sostuvo lo mismo del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008.

De este señaló que desconocía los artículos 121 y 122 de la Constitución Política como quiera que con la creación del cargo de censor universitario ejerció facultades reglamentarias y actuó como ordenador del gasto, cuando estas eran facultades del rector, último a quien también atribuyó en forma exclusiva la competencia de nominación. Reprochó que el acuerdo en cuestión generara un paralelismo de funciones pues algunas de las asignadas al censor ya se encontraban en cabeza del Consejo Superior Universitario o de otras autoridades institucionales.

Finalmente, agregó que como este órgano colegiado solo tiene competencia de nominación respecto del rector, no podía crear el cargo de censor sin desconocer las disposiciones constitucionales y legales.

CONSIDERACIONES

¹³ Ff. 479-484.

¹⁴ Ff. 485-510.

¹⁵ Ff. 512-517.

ANOTACIONES PRELIMINARES

- **Recusación respecto de la magistrada Sandra Lisset Ibarra**

Entre los folios 545 y 549 del expediente milita memorial en el que el apelante recusa a la honorable magistrada Sandra Lisset Ibarra con fundamento en las causales que consagran los numerales 1, 2 y 12 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil.

Al respecto, basta con señalar brevemente que la manifestación en comentario adolece de carencia actual de objeto por sustracción de materia toda vez que la consejera recusada se apartó del conocimiento del presente asunto, en el que actuó como magistrada encargada, al posesionarse como titular del despacho el actual ponente, William Hernández Gómez. A ello se suma que la citada no hace parte de la presente Sala pues integra la Subsección B. Lo anterior implica que la consejera recusada no ha tenido conocimiento e incidencia alguna en la decisión de fondo que a continuación ha de tomarse, desapareciendo así los supuestos de hecho en que se apoya la recusación.

- **Pérdida de fuerza ejecutoria del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008**

Previo a abordar el estudio sobre el fondo del asunto, la Sección Segunda, Subsección A, considera conveniente precisar que el hecho de que el Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008 haya perdido su vigencia no anula la posibilidad de que el juez de lo contencioso administrativo emita un pronunciamiento de fondo respecto de su legalidad, en los siguientes términos:

El artículo 66 del Código Contencioso Administrativo dispone que los actos administrativos son obligatorios siempre que no se hubieren anulado o suspendido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La aludida norma también indica los eventos en los cuales pierden su fuerza ejecutoria¹⁶, dentro de los cuales se incluye «Cuando desaparezcan los fundamentos de hecho o de derecho» y «Cuando pierdan su vigencia».

Esta norma fue objeto de análisis por la Corte Constitucional¹⁷ al estudiar la exequibilidad del referido artículo 66 y particularmente, respecto de las causales que se acaban de mencionar, precisó por una parte, que un acto administrativo decae cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento desaparecen. Así, cuando se declara la inexecutable o la nulidad de la norma en la cual se funda el acto administrativo este pierde fuerza ejecutoria, pues ello hace que no pueda seguir produciendo efectos hacia el futuro, en razón a que desapareció su fundamento legal o su objeto.

¹⁶ Sobre el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, prevé: «Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.»

Por otra parte, en lo atinente a la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos «cuando pierdan su vigencia» por razón de su derogatoria, destacó que si la norma ha dejado de regir por haber sido sustraída del ordenamiento jurídico, la consecuencia es que deja de ser aplicable por la administración y, por consiguiente, pierde el carácter obligatorio para los asociados.

Ahora bien, cuando opera el decaimiento de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha sostenido¹⁸ que aquella situación no vicia de nulidad el acto, ni impide que sea demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues sigue amparado por la presunción de legalidad, y así «[...] su enjuiciamiento debe efectuarse con base en los fundamentos de hecho y de derecho existentes en el momento de su expedición; máxime si se considera que sólo el fallo de nulidad, al producir efectos ex tunc, desvirtúa la presunción de legalidad que los acompañó mientras produjeron efectos [...]»¹⁹.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico que se debe resolver en esta instancia se resume en la siguiente pregunta:

¿El Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008 está viciado de nulidad por haberse expedido por organismo incompetente o en desconocimiento de las normas en que debía fundarse?

Para resolver este interrogante, la Sala abordará los siguientes temas: (i) autonomía y régimen especial de las universidades del Estado (ii) régimen disciplinario de las universidades estatales (iii) la función de dirección en las universidades estatales (iv) caso concreto.

(i) Autonomía y régimen especial de las universidades del Estado

El artículo 67 de la Constitución Política consagra la educación como un derecho y un servicio público con función social cuyo propósito es acceder al conocimiento, la ciencia, la técnica y otros bienes y valores propios del ámbito cultural. Este

¹⁷ Corte Constitucional Sentencia C-069 de 1995.

¹⁸ Sobre el particular ver las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 1 de agosto de 1991, Rad. 949, C.P. Miguel González Rodríguez, y de la Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00482-01(21051), Actor: Municipio de Puerto Boyacá, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio; sentencias del 10 de marzo de 2011, exp. 13857 C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Sección Tercera; 10 de mayo de 2012 exp. 00353-01 C.P. María Claudia Rojas Lasso, Sección Primera; 12 de octubre de 2006, exp. 14438 C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, Sección Cuarta; 3 de agosto de 2000, exp. 5722, C.P. Olga Inés Navarrete, Sección Primera y del 3 de febrero de 2010, exp. 19526, C.P. Ruth Stella Correa, Sección Tercera.

puede prestarse bien sea por el Estado, quien debe garantizarlo en forma gratuita a quienes no tengan la capacidad económica, o bien por particulares, a quienes el artículo 68 *ibidem* les permite fundar establecimientos educativos.

La educación superior, como uno de los distintos niveles que conforman el proceso educativo, tiene cabida con posterioridad a la educación media o secundaria y se encuentra regulada en la Constitución Política y en la Ley 30 de 1992, «por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior».

Una de las características esenciales del servicio que prestan las universidades, como instituciones de educación superior²⁰, es que la normativa vigente les concede autonomía, lo que significa que estas pueden darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos, de conformidad con la Constitución y la ley. Ello, a su vez, supone la existencia de un régimen especial aplicable por sobre cualquier otra norma de carácter general.

En ese sentido, el artículo 69 superior dispuso lo siguiente:

«Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.»

En consonancia con lo anterior, el artículo 3 de la Ley 30 de 1992 precisó que «[...] El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria [...]» y en su artículo 28 se ocupó de definir esta figura como

«[...] 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 función institucional.»

Por su parte, el artículo 29 *eiusdem* señaló sobre la materia que

«Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos: a) Darse y modificar sus estatutos. b) Designar sus autoridades académicas y administrativas. c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos. d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión. e) Seleccionar y

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 10 de marzo de 2011, Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00380-01, Actor: Álvaro Restrepo Valencia, C.P.: Maria Claudia Rojas Lasso.

²⁰ Artículo 16, Ley 30 de 1992.

vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos. f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes. g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes).»

Ahora bien, sobre el alcance que debe reconocerse al marco normativo que se proporcionan a sí mismos los entes de educación superior en ejercicio de la autonomía que les conceden la Constitución y la ley, tanto la jurisprudencia constitucional como la de esta Corporación han coincidido en que dichas instituciones se encuentran facultadas para expedir, sin la intervención de poderes externos, las normas por las cuales han de regirse pero ello en modo alguno significa que puedan actuar por completo a su arbitrio pues en el ejercicio de esta competencia de auto regulación no les es dado escapar al sometimiento a otras fuentes formales del derecho, como lo es la Constitución y el régimen legal especial que les resulta aplicable, lo que supone que los reglamentos, estatutos y demás disposiciones que dicten en ejercicio de la facultad de autogobernarse puedan ser demandados y, con ello, sometidos al control jurisdiccional²¹.

En lo que tiene que ver con el régimen especial aplicable a las universidades estatales, el artículo 57 de la ley en comento previó en su inciso tercero que «[...] comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley [...]».

En conclusión, es plausible indicar que las instituciones universitarias oficiales tienen autonomía académica, administrativa y financiera con ocasión de la cual pueden expedir o modificar los estatutos y reglamentos por los que han de regirse, estos constituyen un régimen especial con amparo constitucional, aplicable con prelación sobre cualquier otra norma de carácter general siempre y cuando se ajusten a las normas constitucionales y legales que reglan la materia.

(ii) Régimen disciplinario de las universidades estatales.

De acuerdo a lo señalado, la autonomía que se les reconoce a las instituciones universitarias del Estado se proyecta en múltiples aspectos, entre los cuales está comprendido el ámbito disciplinario como quiera que la Ley 30 de 1992, en sus artículos 75 y 79, le asignó al Consejo Superior Universitario la facultad de establecer su propio régimen en dicha materia, así:

«[...] ARTÍCULO 75. El estatuto del profesor universitario expedido por el Consejo

²¹ Sobre la autonomía universitaria pueden verse algunos pronunciamientos destacados de la Corte Constitucional dentro de los cuales se encuentran las sentencias T-1010 del 7 de diciembre de 2010 con ponencia de la Dra. María Victoria Calle Correa; C-768 del 23 de septiembre de 2010, con ponencia del Dr. Juan Carlos Henao Pérez; T-1105 del 6 de noviembre de 2008, con ponencia del Dr. Humberto Sierra Porto; T-767 del 25 de septiembre de 2007 con ponencia del Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Superior Universitario, deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Régimen de vinculación, promoción, categorías, retiro y demás situaciones administrativas.
- b) Derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, distinciones y estímulos.
- c) Establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño del profesor universitario.

d) Régimen disciplinario.»

«ARTÍCULO 79. El estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas **y régimen disciplinario** del personal administrativo.» (negrilla fuera del texto)

No obstante lo anterior, esta competencia suscitó cuestionamientos en cuanto al alcance que tenía para permitirle a las universidades dictar sus propias normas en materia disciplinaria habida cuenta de la existencia del Código Disciplinario Único, cuyo rango es legal. El estudio de esta cuestión fue abordado por la Corte Constitucional en la sentencia C-829 de 2002 en la que se examinó la constitucionalidad de las expresiones arriba resaltadas. Se abogó allí por una posición intermedia que permitiera tanto el respeto de la autonomía universitaria como de aquellos aspectos esenciales de la Ley 734 de 2002, «por la cual se expide el Código Disciplinario Único», que por tener la calidad de tal constituyen un mínimo al que deben ajustarse las regulaciones que en virtud de aquella autonomía expidan las universidades. En dicha oportunidad se indicó lo siguiente:

«[...] ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal manera que haga nugatoria esa autonomía de las universidades, ni ésta puede llegar a desconocer la sujeción a la legalidad, incluida dentro de este concepto tanto la ley que desarrolla el artículo 69 de la Carta como la que establece el Código Disciplinario Único.

Eso significa, entonces, que los elementos estructurales de las conductas que se consideren como faltas quedan reservados a la ley de carácter disciplinario. Pero, como ellas en últimas consisten en la violación de los deberes o de las prohibiciones, en el estatuto de los docentes en las universidades estatales, atendida la especificidad propia de la actividad académica y la función educativa o de investigación que por los docentes se cumple podrá cada universidad establecer deberes específicos sin que pueda afectarse, en ningún caso, ni la libertad de investigación ni la libre expresión de las ideas, ni la libertad de cátedra, por lo cual quedarán excluidas como de obligatorio cumplimiento órdenes que las menoscaben en algún grado.

Desde luego, asuntos como lo relativo a las formas y requisitos para el ingreso a la actividad docente, los ascensos dentro de la carrera respectiva, los estímulos a profesores en casos determinados o la no concesión de estos últimos, serán asuntos propios del estatuto docente en cada universidad. Pero escapan a éste para regirse por la ley disciplinaria faltas que impliquen la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, así como aquellas que por su extrema gravedad no puedan ser desconocidas por el régimen interno de las universidades sino regularse por las normas de carácter general disciplinario expedidas por el Estado.

Las normas sancionatorias que expidan las universidades mediante estatutos

específicos para estudiantes, profesores o personal administrativo, necesariamente tendrán como límite las garantías constitucionales, como se ha expresado en múltiples ocasiones por la Corte. Así, por ejemplo, no podrá vulnerarse de ninguna manera el derecho de defensa cuando se impute una falta, ni desconocerse el derecho al ejercicio de la autonomía personal, ni tampoco podrán imponerse sanciones que resulten irrazonables y desproporcionadas o mayores que las señaladas por la ley, ni alterar el principio de legalidad, todo lo cual es consecuencia de la sujeción a la Constitución. La regulación de conductas y sanciones internas, no constituyen antecedentes disciplinarios frente al Código Único Disciplinario.

Resulta entonces, que el "régimen disciplinario" de las universidades no sustituye a la ley, queda comprendido dentro del estatuto que para profesores, estudiantes o personal administrativo se expida en ejercicio de la autonomía universitaria conforme al artículo 69 de la Carta, en armonía con el Código Disciplinario Único como ya se expresó y sin que pueda expandirse ni aquella ni éste para que el resultado sea la mutua inocuidad de sus normas [...]. (Negrillas fuera del texto original)

(iii) La función de dirección en las universidades estatales

La Ley 30 de 1992, en su capítulo II, denominado «Organización y elección de directivas», prevé en el artículo 62 la existencia de tres autoridades de naturaleza directiva a quienes corresponde la administración, manejo y conducción de la institución educativa universitaria. El texto de esta norma es el siguiente:

«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 [...]» (Negrillas fuera del texto original)

El entendimiento que esta Subsección tiene acerca del precepto en cita es que por fuera de las categorías legalmente designadas para ejercer la dirección de las universidades del Estado, esto es (i) el Consejo Académico, (ii) el rector y (iii) el Consejo Superior Universitario, no pueden crearse otros mandos de igual naturaleza. En ese orden de ideas, el inciso segundo de la norma *ibidem* no consagra una habilitación para que por medio del estatuto general se disponga la creación de otro tipo de autoridades directivas sino para que en uso de la autonomía universitaria dote a la institución de una estructura administrativa que resulte funcional y apropiada a los fines que la misma se ha trazado, teniendo como limitante en la definición de su esquema organizacional la necesidad de que exista un Consejo Académico y un Consejo Superior Universitario, quienes, junto con el rector, se reservan la titularidad de las funciones de mando de la entidad.

En efecto, a cada uno de estos mandos la ley le ha confiado la dirección de un flanco, de manera que en conjunto abarquen la atención de las diferentes materias a las que debe hacerse frente es una institución de naturaleza

universitaria. Así, la gestión de las más importantes cuestiones de orden académico como el diseño de políticas de esta índole y la creación y el desarrollo de los programas estudiantiles, fueron confiadas al Consejo Académico (arts. 68 y 69, L 30/92). Por su parte, el Consejo Superior Universitario fue designado como el máximo órgano de dirección y gobierno (art. 64, L 30/92), correspondiéndole el cumplimiento de las siguientes funciones (art. 65, *ibidem*):

«[...]

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.» (Negrillas fuera del texto original)

Por su parte, el artículo 66 de la referida ley dispone que el rector «[...] es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será designado por el Consejo Superior Universitario. Su designación, requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos [...]». Lo anterior significa que este funcionario es el encargado de hacer presente a la universidad en sus relaciones con terceros y de otras cuestiones relativas a la dirección de la entidad que, habida cuenta de la falta de una asignación de competencias de índole legal, deben ser detalladas en los estatutos de la misma por el Consejo Superior Universitario en ejercicio de la facultad que le concede el literal d) del citado artículo 65.

Establecido lo anterior, en criterio de la Sala, el hecho de que la ley haya dispuesto que el Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno, asignándole las funciones precisas que debe cumplir y facultándole para establecer las del rector, es indicativo de que el querer del legislador, si bien no ha sido el de definir una relación de subordinación jerárquica entre el rector y el aludido órgano colegiado, ha sido el de atribuir las decisiones más importantes relacionadas con el manejo, la conducción, la estructura y la organización administrativa y financiera de la institución educativa al Consejo Superior Universitario, quien no obstante lo anterior debe actuar estrictamente dentro de las competencias que le reconoce la ley y las normas internas de la entidad.

(iv) Caso concreto

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, creada mediante el Acuerdo 10 de 1948 por el Concejo de Bogotá, es un instituto de educación superior que según el marco general explicado en líneas precedentes se encuentra sometida a

un régimen especial y goza de autonomía para dictarse sus propios reglamentos con sujeción a la Constitución y a la Ley.

En desarrollo de dichos postulados, el Consejo Superior Universitario de la institución, haciendo uso de las competencias que le otorga el artículo 65 de la Ley 30 de 1992, expidió el Acuerdo 003 del 8 de abril de 1997, contenido del estatuto general de la universidad en comento. De este, para los fines que convocan la presente, interesa resaltar lo que a continuación de señala²².

Según su artículo 8, «La dirección de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas define y contribuye a la elaboración, ejecución y cumplimiento de las políticas generales y está constituida por: a.- El Consejo Superior Universitario. b.- El Rector. c.- El Consejo Académico.»

El Consejo Superior Universitario, «[...] es el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad [...]» (art. 9, Acuerdo 003/97) y tiene asignadas las siguientes funciones (art. 14, *ibidem*):

- a.) **Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional**, procurando armonizarlas con los planes y programas de desarrollo del país y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.
- b.) **Definir la organización académica, administrativa y financiera de la institución.**
- c.) **Velar por que la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, y las políticas institucionales.**
- d.) **Expedir y modificar los Estatutos y Reglamentos de la Universidad.**
- e.) Designar al rector para un período de tres (3) años y removerlo de acuerdo con la Ley y los Reglamentos.
- f.) Encargar al rector en ausencia del titular cuando a ello haya lugar y lo estime conveniente.
- g.) Aprobar el presupuesto de la Universidad.
- h.) Crear, modificar o suprimir proyectos académicos, unidades administrativas y seccionales de la Universidad y proyectos académicos de conformidad con las normas legales.
- i.) **Crear, suprimir o fusionar cargos y expedir, con arreglo al presupuesto, la planta de personal de la Universidad.**
- j.) Fijar el valor de los derechos pecuniarios que cobre la Universidad.
- k.) Crear, organizar y reglamentar fondos.
- l.) Otorgar títulos honoríficos conforme a los reglamentos.
- m.) Definir políticas y programas de Bienestar Universitario y organizar mediante mecanismos de administración directa o fiduciaria, sistemas de becas, subsidios y créditos estudiantiles.
- n.) Resolver las dudas que se presenten en la interpretación de los reglamentos que expida.
- o.) **Delegar en el Rector o en los Consejos Académico y de Facultad, las funciones que considere conveniente para la agilidad y buena marcha de la**

²² El estudio realizado por la Subsección A se basó en el Acuerdo 003 de 1997 vigente para la fecha de interposición de la demanda, sin embargo es importante advertir que el mismo ha sufrido múltiples modificaciones, motivo por el cual su contenido actual no se corresponde necesariamente con las normas citadas en esta providencia.

Universidad.

- p.) Expedir y modificar su propio reglamento.
- q.) Intervenir cada vez que ocurran hechos o situaciones que afecten o puedan afectar el normal funcionamiento de la Institución.
- r.) Las demás que le atribuyan las leyes, los estatutos y reglamentos de la Universidad.» (Negrillas fuera del texto original)

Por su parte, el artículo 15 de la norma en cuestión precisa que «[...] El rector es el representante legal (sic) la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y, por ende, su primera autoridad académica, administrativa y ejecutiva [...]». En cuanto a las funciones que tiene a su cargo, se encuentran:

«ARTÍCULO 16º. FUNCIONES. Son funciones del Rector:

- a) Cumplir y hacer cumplir la ley, los reglamentos y demás normas legales.**
- b) Ejercer la capacidad nominadora en la Universidad de acuerdo con la ley y los reglamentos.**
- c) Refrendar los títulos que la Universidad confiere.
- d) Suscribir convenios y contratos.
- e) Presentar el proyecto de presupuesto al Consejo Superior Universitario para su aprobación y ejecución una vez aprobado.
- f) Dirigir la conservación y la administración del patrimonio de la Universidad.
- g) Expedir manuales de cargos, funciones y procedimientos administrativos.**
- h) Establecer y supervisar sistemas de evaluación de desempeño, de gestión y de autoevaluación.**
- i) Delegar funciones de acuerdo con la ley y los reglamentos.
- j) Reglamentar y convocar elecciones.
- k) Elaborar el informe anual de gestión.
- l) Presentar al Consejo Superior Universitario los proyectos y planes de evaluación, estratégico e institucional.
- m) Mantener informado al Consejo Superior sobre la marcha de la Institución.»
- n) Las demás que le correspondan conforme a la ley, el Estatuto General y los reglamentos de la Universidad.» (Negrillas fuera del texto original)

Definido lo anterior, es importante preguntarnos si las competencias legales y estatutarias con que cuenta el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas le facultaban para expedir el Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008, «por medio del cual se reforman algunos artículos del Estatuto General –Acuerdo 03 de 1997-, se crea el Censor Universitario y se dictan otras disposiciones» y si los términos en que el mismo fue creado se ajustan a las normas constitucionales y legales. La tesis de la Sala es que dicha norma debe ser declarada nula por los motivos que se explican en los renglones subsiguientes.

El primer escollo que impide afirmar la validez del acuerdo en cuestión está referido a la naturaleza directiva que se le otorgó al cargo de censor universitario pues al disponerse en el artículo 7²³ que el mismo sería directivo se desconoció el

²³ «ARTÍCULO 7º. **El Censor Universitario tendrá tratamiento de directivo de la universidad en cuanto a autoridad y ubicación dentro de la institución. El control de su gestión será realizado directamente por el Consejo Superior.**»

artículo 62 de la Ley 30 de 1992 en cuanto señala que «La dirección de las universidades estatales u oficiales corresponde al consejo superior universitario, al consejo académico y al rector [...]». Como se explicó en líneas precedentes, esta disposición debe interpretarse de manera restrictiva bajo el entendido de que las autoridades a las que por voluntad del legislador corresponde la dirección de las universidades estatales son exclusivamente las tres que señala la norma antedicha, de manera que el Consejo Superior Universitario se extralimitó en sus funciones al prever en el acto acusado la creación de un nuevo mando de índole directiva.

De otra parte, considera esta Sala que si los estatutos generales de la universidad le otorgaron a una autoridad directiva como el rector el ejercicio de «la capacidad nominadora de la universidad» (Art. 16, lit. b) no resulta viable que la misma sea exceptuada para confiársele al nuevo cargo de censor universitario, pues la única salvedad que a este respecto se consagra por obvias razones es la de la designación del rector, que corresponde al Consejo Superior Universitario según el literal e) del artículo 65 de la Ley 30 de 1992. Lo anterior denota igualmente la forma en que el artículo 2 del acto acusado desconoce dichos preceptos ya que, como lo señaló el *a quo*, el Consejo Superior Universitario se atribuyó para sí la facultad de elegir al censor universitario cuando este solo gozaba de la que legal y estatutariamente se le asignó para elegir al rector.

Asimismo, se observa que varias de las funciones que le fueron entregadas al censor universitario pueden ubicarse dentro de otras que ya correspondían a cargos de naturaleza directiva como el rector y el mismo Consejo Superior Universitario, circunstancia que no es de recibo pues ello conduce a un vaciamiento de competencias en la medida en que aquellos, sin fundamento legal alguno, pierden la titularidad, el control y el direccionamiento de las actividades que originalmente les habían sido atribuidas. Esta circunstancia puede advertirse de la manera en que se indica en el siguiente cuadro:

Funciones del censor universitario (art. 5 Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008)	Funciones del Consejo Superior Universitario	Funciones del rector
<p>«1. Defender los principios, fundamentos e intereses generales de la Institución.</p> <p>2. Velar por el cumplimiento de los Acuerdos, Resoluciones, mandatos y decisiones del Consejo Superior y demás consejos, órganos y autoridades institucionales de la Universidad, y por que (sic) dichas normas y decisiones estén acordes entre sí y con las disposiciones legales, el Estatuto General y las políticas y planes institucionales.</p>	<p>- Art. 65, literal c), Ley 30/92: «c) Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.»</p> <p>- Artículo 14, Acuerdo 003/97: c.) Velar por que la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones</p>	<p>- Art. 16, literal a), Acuerdo 003 de 1997: «a) Cumplir y hacer cumplir la ley, los reglamentos y demás normas legales.»</p>

<p>3. Velar porque en la Universidad se respete y enaltezca el espíritu democrático libre, pluralista y se defiendan los derechos humanos y el derecho a un ambiente sano. [...]</p> <p>6. Velar por el cumplimiento de los planes de desarrollo de la Universidad Distrital, y de los de cada una de las dependencias y unidades administrativas y académicas de la institución.</p> <p>13. Solicitar al Consejo Superior y demás Consejos, comités, órganos y autoridades institucionales el cumplimiento de las disposiciones necesarias para asegurar el buen funcionamiento de la institución.»</p>	<p>legales, y las políticas institucionales.</p>	
<p>«4. Actuar como segunda instancia en los procesos disciplinarios administrativos y docentes, y emitir los conceptos que el Consejo Superior solicite.»</p> <p>«ARTÍCULO 3°. Del Censor Universitario dependerán en forma directa, las actuales Oficinas Asesoras de Control Interno y Asuntos Disciplinarios; el Censor actuará como autoridad de segunda instancia en las decisiones tomadas por la Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios en el caso de los funcionarios administrativos, y en el caso de los docentes actuará como autoridad de segunda instancia de la autoridad nominadora a que se refiere el literal e) del Artículo 116 del Estatuto Docente de la Universidad Distrital.»</p>		<p>Artículo 76, inciso 3.º, Ley 734 de 2002. Control disciplinario interno: «En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.»</p>
<p>«17. Actuar como autoridad nominadora para los cargos de Jefe de Oficina Asesora de Control Interno y Jefe de Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios.»</p>		<p>Art. 16, literal a), Acuerdo 003 de 1997: «b) Ejercer la capacidad nominadora en la Universidad de acuerdo con la ley y los reglamentos.»</p>

Finalmente, es del caso centrar la atención en el artículo 6 del Acuerdo 005 del 11 de diciembre 2008, según el cual «El censor asumirá las funciones actualmente asignadas a la Oficina de Quejas y Reclamos -atención al ciudadano-, definidas en la Resolución 1101 de 2002 manual de funciones de la Universidad, las cuales comprende la dirección, coordinación, evaluación y control, de Quejas, Reclamos, y atención al ciudadano, así como la recepción y trámite de las quejas y reclamos que presenten los ciudadanos sobre los servicios y el funcionamiento de la Universidad o sus funcionarios [...]». A juicio de la Sala, esta determinación comporta la usurpación de competencias por parte del Consejo Superior Universitario al rector pues aquel previó la modificación del manual de funciones de la universidad a pesar de que es a este último a quien corresponde «Expedir manuales de cargos, funciones y procedimientos administrativos» (art. 16, lit. g, Acuerdo 003/97).

Establecido lo anterior, se advierte que el contenido del acto administrativo demandado sobrepasa las facultades propias de la autonomía universitaria que se le concede constitucional, legal y estatutariamente a la referida institución educativa toda vez que riñe con algunos de los postulados mínimos que consagran las Leyes 30 de 1992 y 734 de 2002.

En conclusión, el Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008 es nulo en tanto se expidió por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en desconocimiento de las normas legales y reglamentarias en las que debía fundarse.

Decisión de segunda instancia

Por lo anterior, la Subsección A confirmará la sentencia de primera instancia proferida el 31 de enero de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección primera, Subsección A, dentro del proceso de nulidad simple seguido por el Distrito Capital de Bogotá contra la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Confirmase la sentencia proferida el 31 de enero de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en cuanto accedió a la pretensión de nulidad del Acuerdo 005 del 11 de diciembre de 2008, proferido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Segundo: Reconózcase personería al abogado Fernando Enrique Bobadilla Niño, identificado con cédula de ciudadanía 79.794.425 y T.P. 152.569 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Universidad Distrital Francisco

José de Caldas en los términos y para los efectos del poder conferido, el cual obra en el folio 557 del expediente.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI».

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Relatoria JORM