

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo del dos mil quince (2015)

**Radicación núm.:** 47001 2333 000 2012 00029 01  
47001 2333 000 2012 00028 01  
47001 2333 000 2012 00038 01  
**Actor:** LORENA PAOLA CHIQUILLO CHAMORRO Y  
OTROS  
**Demandado:** UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA  
**Medio de Control:** NULIDAD

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la Sentencia proferida el 14 de agosto de 2013 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que denegó las pretensiones de las demandas formuladas en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 contra los Acuerdos 012 de 2011 y 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008, 012, 013, 014, 015, 016, 017, 018, 019 y 020, todos de 2012, expedidos por el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena.

#### **1.- ANTECEDENTES**

##### **RESUMEN DE LAS DEMANDAS Y SU CONTESTACIÓN**

###### **1.1.- Expediente número 2012 00029 01.**

En ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 la ciudadana LORENA PAOLA CHAMORRO

CHIQUILLO acudió ante el Tribunal Administrativo del Magdalena con la pretensión de obtener la declaratoria de nulidad parcial del artículo 18 del Acuerdo 012 de 2011 y de la totalidad de los Acuerdos 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008, 012, 013, 014, 015, 016, 017, 018, 019 y 020, todos de 2012, expedidos por el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena, por considerarlos contrarios al artículo 64 literal b) de la Ley 30 de 1992<sup>1</sup>. Al efecto manifestó la demandante:

i) Que el 2 de septiembre de 2011 el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena expidió el Acuerdo Superior 012 *“Por medio del cual se reforma el Estatuto General de la Universidad del Magdalena”* y dispuso en su artículo 18 que el Consejo Superior será presidido por el Gobernador y en sus ausencias por el delegado del Ministerio de Educación Nacional o en su defecto el delegado del Presidente de la República, contrariando de forma notoria lo establecido en el artículo 64 literal b) de la Ley 30 de 1992, norma en la cual debería fundarse, que prevé que quien debe presidir el Consejo Superior en las Universidades Departamentales es el Gobernador.

ii) Que con posterioridad el Consejo Superior expidió los demás Acuerdos respecto de los cuales se solicita su nulidad estando presidido por la delegada del Ministerio de Educación Nacional, vulnerando así mismo la disposición legal citada, toda vez que dicha funcionaria carece de competencia para presidir ese órgano de gobierno universitario y por ende

---

<sup>1</sup> La demanda se presentó inicialmente el 24 de agosto de 2012 y se dirigió a obtener la nulidad de los Acuerdos 019 y 020 del Consejo Superior de la Universidad del Magdalena, en consideración a que fueron expedidos por ese órgano estando presidido por la delegada del Ministerio de Educación Nacional, y ello, a su juicio, vulnera el literal b) del art. 64 de la Ley 30 de 1992, que prevé que dicho Consejo en las Universidades Departamentales será presidido por el Gobernador. Al contestar la demanda, el apoderado de la Universidad del Magdalena rechazó esa acusación, en razón a que los actos acusados, de un lado, están amparados en el artículo 18 del Acuerdo 012 de 2011 que permite, excepcionalmente, ante la ausencia del Gobernador, que el Consejo Superior sea presidido por el delegado del Ministro de Educación, y de otro, se sustentan en la garantía institucional de la autonomía universitaria. Con posterioridad, dentro de la oportunidad legal, la demandante reformó la demanda para incluir como actos acusados el mencionado artículo 18 del Acuerdo 012 de 2011 y unos Acuerdos de 2012 expedidos por el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena estando presidido este órgano por la delegada del Ministerio de Educación Nacional, demanda a la que dio respuesta la entidad demandada. El resumen que hace la Sala se refiere a la demanda una vez reformada y a su contestación.

para expedir Acuerdos, en tanto que quien debe presidirlo es el Gobernador y no ninguna otra autoridad.

iii) Que aunque es cierto que las Universidades Públicas gozan de autonomía para darse sus propios estatutos no lo es menos que dicha autonomía tiene unos límites que son la Constitución Política y la Ley, tal como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-829 de 2002.

La demanda se notificó debidamente a la **UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA**, quien defendió la legalidad de los actos acusadas y al efecto afirmó:

i) Que el artículo 64 literal b) de la Ley 30 de 1992 señala que el Gobernador es el Presidente del Consejo Superior pero no otorga a esta autoridad poderes especiales, ni facultad de veto, ni voto calificado, ni control de tutela sobre la Universidad ni sobre el Consejo, siendo un miembro más de este órgano cuyo voto tiene igual valor que el de los demás; y que la presidencia de las sesiones de un organismo colegiado no es en sí misma un empleo o cargo que tenga unas competencias propias, es tan solo la determinación del miembro que ha de ordenar las sesiones del organismo competente conformado por varias personas.

ii) Que la citada norma legal guarda silencio sobre quién debe presidir las sesiones del Consejo Superior en ausencia del Gobernador, razón por la cual el Estatuto General de la Universidad, como máxima expresión de la autonomía universitaria, dispuso sabiamente en su artículo 18 que en tal hipótesis las sesiones serían presididas por el Delegado del Ministro de Educación.

iii) Que esta norma en forma alguna contradice la disposición legal mencionada, pues, de un lado, en la norma inferior el Gobernador sigue siendo el Presidente del Consejo Superior, y de otro, lo en ella reglado no

está expresamente prohibido en la ley y tiene como finalidad garantizar el debido funcionamiento de este órgano.

**iv)** Que la previsión estatutaria cuestionada lejos de violar la Ley 30 de 1992 la complementa y, además, realiza de la mejor forma el postulado constitucional de la autonomía universitaria como límite a la rama ejecutiva del poder en el departamento, pues impide la eventual manipulación o el veto de los diferentes gobernadores sobre la administración de la Universidad, reconociendo que el Consejo Superior puede funcionar válidamente aún sin la presencia de este importantísimo miembro.

**v)** Que no siendo ilegal el artículo 18 del Estatuto General los demás Acuerdos Superiores demandados, acusados con el único y genérico cargo de haber sido expedidos por la Delegada del Ministerio de Educación Nacional, quien en cumplimiento de un deber legal presidió excepcionalmente las sesiones del Consejo Superior donde ellos fueron aprobados, tienen entonces pleno respaldo constitucional, legal y estatutario.

## **1.2.- Expediente número 2012 00028 01.**

En ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 la ASOCIACIÓN SINDICAL DE PROFESORES UNIVERSITARIOS – SECCIONAL MAGDALENA “ASPUMAG” acudió ante el Tribunal Administrativo del Magdalena con la pretensión de obtener la declaratoria de los artículos 11 numerales 2º y 9º; 12, párrafo 2º; 18; 31 numeral 11; y 40 párrafos 1º y 2º del Acuerdo 012 de 2011, expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena, por considerarlos contrarios al artículo 64 de la Ley 30 de 1992<sup>2</sup>. Al efecto manifestó la demandante:

---

<sup>2</sup> En relación con los artículos 31 numeral 11; y 40 párrafos 1º y 2º del Acuerdo 012 de 2011 no se hace ninguna censura de legalidad.

**i)** Que el artículo 11 del Acuerdo Superior 012 de 2011 desconoce lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, pues al conformar el Consejo Superior de la Universidad incluyó como uno de sus miembros al Ministerio de Educación Nacional, no obstante el carácter departamental de la Universidad del Magdalena (que se acredita con la Ordenanza Departamental núm. 05 de 1958); y que conforme lo ha señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>3</sup> y la Corte Constitucional<sup>4</sup>, de acuerdo con la Ley 30 de 1992 la participación del gobierno en los Consejos Superiores de las Universidades no puede ser de más de dos miembros: uno, el delegado del Presidente de la República, y otro, dependiendo del orden de la universidad, esto es, nacional, departamental o distrital o municipal, será el Ministro de Educación Nacional, el Gobernador o el Alcalde.

**ii)** Que al establecer el artículo 11 numeral 9º como miembro del Consejo Superior a un ex rector, pero precisando que haya sido de la Universidad del Magdalena, se desconoce la Ley 30 de 1992, pues ésta no distingue al respecto.

**iii)** Que el párrafo del artículo 12 del Acuerdo Superior 012 de 2011 al asignar suplentes a los representantes de los estamentos universitarios vulnera igualmente el citado artículo de la Ley 30 de 1992, pues esta norma en ninguno de sus apartes prevé la figura de la suplencia para los miembros del Consejo Superior; y que en ese sentido frente al tema de la suplencia o delegación ya se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

---

<sup>3</sup> Concepto de 10 de julio de 2012, proferido en el asunto con radicado núm. 1987, con ponencia del Consejero de Estado Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

<sup>4</sup> Sentencia C589 de 1997.

iv) Que si el Ministro de Educación Nacional no tiene asiento en el Consejo Superior mal puede señalarse como quien presida sus reuniones en ausencia del Gobernador, como ilegalmente lo dispone el artículo 18 del Acuerdo acusado; y que el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 que señala al Gobernador como presidente del Consejo no dispone nada respecto de su reemplazo en orden a obligar su presencia como ejecutivo supremo en las entidades territoriales del orden departamental.

v) Que la suplencia, que es un asunto temporal, pero prohibido en la ley según lo interpretó el Consejo de Estado, es diferente a la delegación prevista en la Ley 489 de 1998, que es permanente.

La demanda se notificó debidamente a la **UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA**, quien se opuso a sus pretensiones con fundamento en:

i) Que el Acuerdo Superior acusado es un acto administrativo de contenido general cuya fuente es el artículo 69 de la Constitución Política, el cual otorga expresamente a las universidades estatales un poder jurídico propio, denominado potestad estatutaria, que las habilita para desarrollar, por medio de estatutos, los principios y reglas contenidos en la ley especial de autonomía.

ii) Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-589 de 1997 definió que en virtud del principio constitucional de la autonomía universitaria, la representación del Estado en los Consejos Superiores Universitarios no puede ser mayoritaria, pues ello conduciría al control de las universidades públicas por parte de los gobiernos, y que si se examina el artículo 11 acusado, a partir de esa metodología, se observa claramente que los representantes de la academia son mayoría absoluta (5) frente a los de origen gubernamental (3).

**iii)** Que en la citada sentencia la Corte declaró exequible la totalidad del artículo 64 de la Ley 30 de 1992, es decir, dejó incólume la integración de los Consejos Superiores Universitarios incluyendo la presencia del Ministro de Educación, de manera tal que no hay impedimento ni prohibición legal para que los Estatutos Generales de las Universidades integren su Consejo Superior incluyendo a ese funcionario; y que del artículo 63 de esa misma ley, entrega amplia libertad de configuración estatutaria para definir los integrantes del citado órgano, dentro de los límites referidos: respetar los miembros que contempla el artículo 64 y que el número de representantes del Estado no sea superior al número de representantes de la academia, según el fallo atrás citado.

**iv)** Que la inclusión del Ministro de Educación o su delegado como integrante de los Consejos Superiores de las Universidades Departamentales y, en general, de todas las universidades estatales, es una consecuencia necesaria del mandato contenido en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, en el cual los entes universitarios se definen como organismos vinculados al Ministerio de Educación Nacional en cuanto a las políticas y la planeación del sector educativo, vinculación que no conlleva el control de tutela administrativa; y que para lograr la integración de las políticas y la planeación de este sector se requiere necesariamente que en todas las universidades públicas, cualquiera sea su orden, haga presencia el Ministerio de Educación Nacional, puesto que ni los gobernadores ni los alcaldes pueden independientemente lograr dicha coordinación y tener una visión global de los problemas educativos, y tampoco esa es su función.

**v)** Que el parágrafo 2º del artículo 64 de la Ley 30 de 1992, como parte inherente de la autonomía universitaria, permite que en los Estatutos de la Universidad se señalen las calidades de algunos miembros del Consejo Superior, entre ellos el ex rector universitario, y que en este caso la demandada estimó que este representante fuera ex rector de la misma Universidad, decisión que además de no reñir con la ley es más conveniente

para la entidad; que no existe prohibición en la ley que limite la autonomía de la Universidad para señalar las calidades del ex rector universitario; y que el artículo 63 de la Ley 30 de 1992 define como uno de los criterios a tener en cuenta para la conformación de Consejo Superior que uno de sus miembros pertenezca a la “*comunidad académica de la universidad*”, siendo un ex rector suyo una persona idónea para llenar este requisito legal.

**vi)** Que al profundizar en el análisis del parágrafo 2º del artículo 64 de Ley 30 de 1992 para regular las elecciones de los representantes de los estamentos universitarios al Consejo, y enmarcarla dentro del principio democrático que legitima su representación, es claro que la figura de los suplentes establecida para dichos representantes no vulnera el querer del legislador y antes bien ejecuta dicha voluntad, garantizando que siempre habrá un representante legítimo de cada estamento, lo cual facilita el funcionamiento corporativo y la prestación permanente del servicio educativo; y que, en todo caso, no existe prohibición expresa de la Ley para establecer en el Estatuto General la figura del suplente para los representantes de algunos estamentos universitarios.

**vii)** Que el cargo contra el artículo 18 del Acuerdo 012 de 2011 debe ser, en estricto rigor jurídico, rechazado de plano por falta de sustentación; que en todo caso, esa disposición no contradice el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, pues no le quita al Gobernador la calidad de Presidente del Consejo Superior; que en ella se prevea la existencia de una persona que asuma excepcionalmente la presidencia de una sesión de ese órgano es una decisión que no está prohibida por la ley, pues, por el contrario, corresponde a la potestad de configuración estatutaria que conlleva la facultad de ordenar todos los estamentos necesarios para la mejor organización de los servicios internos de cada universidad; y que según el argumento del demandante parecería que si el Gobernador no asiste a la sesión el Consejo Superior no podría sesionar y, en caso de hacerlo, sus decisiones serían nulas, razonamiento que riñe con todos los principios de la función

administrativa y con las facultades constitucionales y legales que tienen las universidades públicas como entes autónomos para garantizar la continuidad del servicio.

**viii)** Que en relación con los artículos 31 numeral 11 y 40 parágrafos 1 y 2 no se formularon cargos en la demanda, razón por la cual se releva de hacer algún pronunciamiento.

### **1.3.- Expediente número 2012 00038 01.**

En ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 la ciudadana MARIELA YELENA LAVALLE PABÓN acudió ante el Tribunal Administrativo del Magdalena con la pretensión de obtener la declaratoria del artículo 18 del Acuerdo 012 de 2011 y de la totalidad de los Acuerdos 019 y 020 de 2012, expedidos por el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena, por considerarlos contrarios al artículo 64 literal b) de la Ley 30 de 1992. Al efecto manifestó la demandante:

**i)** Que el Consejo Superior Universitario está reglamentando de manera contraria a la ley a quien corresponde presidir ese órgano, pues la Ley 30 de 1992 determinó en su artículo 64 literal b) que ello le correspondería al Gobernador y no a quien se dispone en el artículo acusado del Acuerdo 012 de 2011.

**ii)** Que los Acuerdos 019 y 020 de 2012 violan el artículo 64 literal b) de la Ley 30 de 1992, pues según esta norma legal el único miembro del Consejo Superior facultado para presidir sus sesiones en el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena es el Gobernador, dado el carácter departamental de la Universidad; y que en consecuencia, tales Acuerdos son ilegales por haber sido expedidos sin competencia, ya que fueron

firmados por un miembro del Consejo Superior que carece de competencia para ser Presidente de este órgano.

iii) Que la suplencia, que es un asunto temporal, pero prohibido en la ley según lo interpretó el Consejo de Estado, es diferente a la delegación prevista en la Ley 489 de 1998, que es permanente.

iv) Que delegar asuntos del Gobernador en cualquiera de los otros miembros del Consejo Superior contraría la normatividad aplicable al caso concreto y se opone a la finalidad de su representación en ese órgano colegiado, en primer lugar, porque existe mandato constitucional al tenor del artículo 67 con respecto a que las entidades territoriales deben participar en la dirección y administración del servicio público de educación, y en segundo término, por la colaboración y articulación de políticas que se requiere del representante del departamento en el funcionamiento de la institución de educación superior.

La demanda se notificó debidamente a la **UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA**, quien defendió la legalidad de los actos acusadas y al efecto afirmó:

i) Que el Acuerdo Superior 020 de 2012, acusado, *“Por medio del cual se convoca la consulta para seleccionar la terna para la designación del Rector periodo noviembre de 2012 a noviembre de 2016”*, es un acto administrativo de trámite que, como tal, no es demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa y menos aún, por ser particular, bajo el medio de control de nulidad.

ii) Que presidir las sesiones del Consejo Superior no es en sí mismo un empleo o cargo público que tenga unas competencias propias, es tan solo la determinación del miembro que ha de ordenar las sesiones del organismo competente conformado por varias personas.

**ii)** Que el artículo 18 del Acuerdo Superior 012 de 2011 no contradice el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, pues esta norma no regula lo que sucede si no asiste el Gobernador quien por derecho propio debe presidir las sesiones del Consejo Superior, por lo cual, ante la ausencia de regulación legal, el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena, en ejercicio de su autonomía universitaria, reguló el rema ordenando que en su ausencia lo haría otro miembro del mismo, el Delegado del Ministro de Educación, y que si faltaba éste, entonces el Delegado del Presidente de la República; y que se trata de una circunstancia eventual y transitoria, pues se presenta solo ante la ausencia del Gobernador, de manera que no existe un traslado de funciones o desplazamiento del titular de la presidencia.

**iii)** Que asumir, como lo hace la demandante, que si no asiste el Gobernador no puede sesionar el Consejo Superior es abiertamente inconstitucional, pues acaba con la autonomía universitaria, ya que basta que no concurra a las sesiones para que se paralice la administración de las Universidades; que el razonamiento de la demanda riñe con todos los principios de la función administrativa y con las facultades constitucionales y legales que tienen las universidades públicas como entes autónomos para garantizar la continuidad del servicio; y que el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 se limita a instituir el órgano de dirección de las Universidades llamado Consejo Superior y a determinar quiénes lo componen, sin que de esta forma de integración, incluyendo al funcionario que hace las veces de presidente, se pueda deducir la prohibición de sesionar cuando no asista el citado funcionario.

**iv)** Que tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia T-492 de 1992, las restricciones a la autonomía universitaria son excepcionales y deben estar previstas en la ley.

v) Que en el texto de la norma demandada en ningún momento se utiliza la palabra “delegación”, de modo tal que no se puede concluir, como lo hace la parte actora, que la norma demandada permite al Gobernador delegar la función de presidir el Consejo Superior.

vi) Que dado que el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 no contiene una prohibición para que el Consejo Superior sesiones en ausencia del Gobernador, mal puede afirmarse que las decisiones adoptadas conforme a las mayoría reglamentaria sean nulas porque el gobernador no asistió, pues la actuación administrativa no encaja en una prohibición legal, ni contradice la citada norma; y que los Acuerdos 019 y 020 de 2012 fueron aprobados con dichas mayorías y suscritos por la Delegada del Ministerio de Educación, quien presidió las respectivas sesiones en cumplimiento del deber legal que surge, precisamente, del artículo 18 de los Estatutos Generales, norma vigente amparada por la presunción de legalidad.

## **2.- TRÁMITE PROCESAL**

### **2.1. EN PRIMERA INSTANCIA**

#### **2.1.- Expediente número 2013-00029-01**

La demanda incoada en ejercicio del medio de control de nulidad fue admitida mediante Auto del 10 de septiembre de 2012. En providencia de esa misma fecha se decretó la suspensión provisional de los Acuerdos 019 y 020 de 2012, del Consejo Superior de la Universidad del Magdalena, actos acusados en la demanda inicial, providencia que fue revocada por el Tribunal por Auto del 18 de octubre de 2012. Posteriormente, mediante Auto del 28 de enero de 2013 se admitió la reforma de la demanda. De la demanda y de su reforma se dio traslado a la Universidad del Magdalena, quien presentó en tiempo sendos escritos de contestación a ellas. Por Auto

del 12 de marzo de 2013 se decretó la acumulación a este proceso de los procesos números 2012 00028 01 y 2012 00038 01. Mediante Autos de 14 y 30 de mayo de 2013 se fijó fecha y hora para la realización de la Audiencia Inicial, la que se celebró entre los días 17 y 19 de julio y 14 de agosto de 2013, fecha esta última en la que se profirió la sentencia de primera instancia.

## **2.2.- Expediente número 2013-00028-01**

La demanda incoada en ejercicio del medio de control de nulidad fue admitida mediante Auto del 29 de enero de 2013. Mediante Auto del 8 de abril de 2013 se negó la solicitud de suspensión provisional del acto acusado. De la demanda se dio traslado a la Universidad del Magdalena, quien la contestó en tiempo.

## **2.3.- Expediente número 2013-00028-01**

La demanda incoada en ejercicio del medio de control de nulidad fue admitida mediante Auto del 18 de octubre de 2012. Mediante Auto del 29 de enero de 2013 se negó la solicitud de suspensión provisional del acto acusado. De la demanda se dio traslado a la Universidad del Magdalena, quien la contestó en tiempo.

## **2.2. EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante Auto del 19 de noviembre de 2013 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la demandante LORENA PAOLA CHIQUILLO CHAMORRO contra la sentencia de primera instancia. Así mismo en esta providencia se ordenó corre traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión, de conformidad con el artículo 247 del C.P.A.C.A. Por Auto del 16 de mayo de 2014 se dispuso oficiar al Tribunal Administrativo del Magdalena para que allegara al expediente la consignación escrita de la sentencia apelada,

en cumplimiento del numeral 2º del artículo 182 del C.P.A.C.A. Este requerimiento se reiteró mediante Autos del 15 de agosto y 12 de diciembre de 2014, y fue atendido debidamente a través de Oficio del 15 de enero de 2015, radicado ante la Secretaría de las Sección Primera de esta Corporación el día 29 de enero de 2015.

### **3.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo del Magdalena en Sentencia del 14 de agosto de 2013 denegó las suplicas de las demandas. En sustento de su decisión afirmó:

**i)** Que al revisar el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 se tiene que el Consejo Superior estará integrado por el Ministro de Educación o su delegado, quien lo presidirá en las instituciones del orden nacional (literal a), sin que exista ningún fundamento para concluir que esta norma excluye la presencia de dicho funcionario en todos los consejos universitarios independientemente del carácter que tengan, ya sean nacional, departamental o distrital, siendo diferente que en ella se diga que es ese ministro o su delegado quien lo presidirá si se trata de una universidad de carácter nacional; y que la precisión que se señala en su parágrafo 1º solo tiene como propósito aclarar las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el consejo superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el gobernador.

**ii)** Que la conformación del Consejo Superior en los términos del citado artículo 64 tiene sustento legal y jurisprudencial, toda vez que la Corte Constitucional declaró exequible esa disposición, y que al confrontar el numeral 2 del artículo 11 de Acuerdo Superior 012 con esa norma legal se encuentra que no hay ninguna contradicción entre ellas.

iii) Que la figura de la delegación opera solo respecto de los servidores públicos o empleados administrativos, de modo que no es aplicable a los representantes ante el Consejo Superior previstos en el literal d) del artículo 64 de la Ley 30 de 1992, en razón a que su régimen es distinto de acuerdo con la Constitución y la Ley.

iv) Que lo precisado por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto traído por la parte actora en relación con los suplentes de los miembros de los Consejos Directivos no aplica en estricto sentido en este caso ni anula la interpretación del juez natural que para el sub- judice admite la figura de la suplencia, toda vez que la elección de los representantes principales y suplentes se genera bajo el principio de la democracia “no degenerando la actuación del suplente en una designación a dedo o de manera caprichosa pues se encuentran respaldados por la voluntad del conglomerado social que representan al ser elegidos junto con los principales”; que si bien en el concepto citado se precisa que la Ley 30 de 1992 no contempla la figura jurídica de la suplencia se da a entender también que tampoco la prohíbe, de donde se puede concluir que resulta legítimo entonces que la Universidad, bajo sus propios estatutos orgánicos, disponga la elección popular de los representantes principales y suplentes de los docentes, de los egresados, de los estudiantes, y de los demás representantes previstos en el literal d) del artículo 64 de la Ley 30 de 1992; y que, además, el párrafo 2º de esta misma norma legal señala que las Universidades mediante la expedición de sus estatutos orgánicos y en ejercicio de su autonomía reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior de los miembros contemplados en el literal d).

v) Que el artículo 18 del Acuerdo 012 de 2011 prevé que la Delegada del Ministerio de Educación actuara ante la *ausencia* del Gobernador presidiendo las reuniones del Consejo Superior Universitario, pero no facultada por una figura tal como la delegación o la suplencia, la cuales además son previas a las sesiones; y que las actas aportadas al proceso por

las partes de las reuniones celebradas en los meses de julio y agosto de 2012 por el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena se observa que en muchas de ellas acudió y presidió el gobernador, en otras participó temporalmente y no presidió porque se debió excusar y ausentar, y en otras simplemente no asistió a las reuniones programadas por inconvenientes de última hora.

**vi)** Que la norma demandada no contempla delegación o suplencia sino *cubrir la ausencia* del gobernador para garantizar la prestación del buen servicio y que ante las posibles ausencias de este funcionario (que pueden ser múltiples e inesperadas por la naturaleza del cargo que ocupa) sea la Delegada del Ministro de Educación la que presida las reuniones del Consejo Superior y expida los acuerdos que se emitan en virtud de las decisiones que allí se tomen, desplegando de esa forma una actuación netamente administrativa organizacional que permita el buen desarrollo de la actividad administrativa de la universidad, la cual no puede ser objeto de parálisis ante las ausencias del gobernador.

**vii)** Que la Ley 30 de 1992 en ninguno de sus artículos prohíbe tal actuación o reserva de alguna manera dicha facultad al gobernador, habiéndole sido otorgada en primera medida en razón a la naturaleza del cargo que ocupa, lo cual no implica que ante su ausencia pueda ser desplegada por la otra representante del gobierno nacional.

**viii)** Que la disposición normativa demandada está contenida en el estatuto orgánico de la Universidad, el cual fue expedido ante la necesidad de auto regular el vacío de la norma respecto de la organización interna de su estructura y con apoyó en las facultades que se derivan del principio de la autonomía que le garantiza la Constitución Política a los entes de educación superior.

**ix)** Que lo anterior permite desechar el cargo propuesto contra los Acuerdos números 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 012, 013, 014, 015, 016, 017, 018, 019, 020, 021 y 022 de 2012, como quiera se entiende que fueron firmados por la Delegada del Ministro de Educación de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Superior 012 de 2011, en cuyos artículos 20, 21 y 22 se prevé también que quien preside las sesiones es quien debe suscribir las actas respectivas; además, la firma es con el objeto de dejar constancia de lo que ocurrió al interior de una sesión, pero lo que allí se fija es la decisión de la mayoría.

**x)** Que el Acuerdo número 019 de 2012 por medio del cual se implementa la reglamentación de la consulta de selección de terna para nombramiento de rector es un acto de carácter general y definitivo, frente al cual no prospera el cargo de nulidad propuesto por la parte actora, pues la delegada del Ministerio de Educación tiene competencia para suscribir los acuerdos proferidos por el Consejo Superior en ausencia del gobernador; y que el Acuerdo número 020 de 2012 mediante el cual se convoca a la consulta para seleccionar la terna del rector en el periodo noviembre de 2012 a noviembre de 2016, es un acto previo proferido dentro del proceso de elección del rector de la Universidad del Magdalena, que no es susceptible de control jurisdiccional.

#### **4.- RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la anterior decisión la demandante LORENA PAOLA CHIQUILLO CHAMORRO la apeló, señalando como motivos de disenso contra el fallo de primera instancia los siguientes:

**i)** Que la Universidad del Magdalena, bajo su personal interpretación del principio de la autonomía universitaria, no podía arrogarse el ejercicio de la potestad legislativa que solo le compete al Congreso de la República y,

mucho menos, suplir con normas estatutarias internas vacíos que no existen en el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, pues con ese proceder desconoció la división de poderes y la jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico nacional.

**ii)** Que con la decisión respaldada por el Tribunal se desconocen los artículos 69 de la C.P. y 64 de la Ley 30 de 1992 así como las determinaciones jurisprudenciales sobre la materia contenidas en las Sentencias C-220 y C-589 de 1997, en las cuales se indicó que la autonomía universitaria tiene unos límites, no es absoluta, y se funda en los alcances fijados en la misma Constitución y la Ley, tal como lo indicó la Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto número 1.987; que la autonomía universitaria no le atribuye a las Universidades la facultad o potestad de hacer todo cuanto no les esté prohibido por las Leyes, sino todo aquello cuanto la misma Constitución y la Ley les permite; y que por tal motivo debe declararse la nulidad del numeral 2 del artículo 11 y del artículo 18 del Acuerdo Superior 012 de 2011.

**iii)** Que la norma sobre la ausencia del Gobernador a las sesiones del Consejo Superior y su reemplazo por el delegado del Ministerio de Educación Nacional o del Presidente de la República, carece de toda legalidad y trasgrede el principio de la autonomía universitaria consignado en la Constitución; que el Tribunal incurrió en error al valorar las actas de las sesiones de ese órgano, pues de su lectura se aprecia que en varias de ellas, en las cuales se aprobaron los acuerdos superiores cuestionados, el Gobernador sí estuvo presente o delegó sus funciones conforme a derecho en su Secretaria de Educación para que lo representara, no obstante lo cual ellas siempre fueron presididas y las actas fueron firmadas por la delegada del Ministerio; y que ello demuestra que existió una actividad deliberada y sistemática de restringir o suplir las facultades que por orden legal son de competencia exclusiva del Gobernador, quien como servidor público, sí está

llamado a delegar tales atribuciones pero no en ningún miembro del Consejo Superior.

**iv)** Que se trasgrede el principio de la autonomía de la Universidad del Magdalena y la descentralización administrativa del Departamento del Magdalena cuando se preside y se firman los Acuerdos del Consejo Superior Universitario por la Delegada del Ministerio de Educación o del Presidente de la República, pues ello representa una injerencia del orden político nacional en lo local, siendo entonces irregular la expedición de los Acuerdos proferidos en esas condiciones.

## **5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA Y POSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

En esta etapa del proceso únicamente intervino el apoderado de la Universidad del Magdalena, quien reiteró, en lo esencial, los argumentos de defensa expuestos en la contestaciones de las demandas presentadas dentro de los procesos números 2012 00028 01 y 2012 00029 01, destacando los siguientes aspectos: Primero, que el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 regula en forma diferente la presidencia de los Consejos Superiores de las universidades nacionales y de las universidades departamentales, porque en las primeras señala como presidente al Ministro de Educación o su Delegado y en las segundas simplemente señala como presidente al Gobernador sin hacer mención de un Delegado de éste, aspecto que indica que a dicho mandatario no le es posible delegar en forma permanente esa dignidad, como sí lo puede hacer el Ministro. Y segundo, que cuando los Acuerdos del Consejo Superior se suscriben por quien preside la sesión y por el secretario, quien suscribe no está tomando la decisión en ellos contenida porque esa decisión es del órgano colectivo, sino que la está extractando del acta para efectos de organización y de publicidad, y que tanto las Actas como los Acuerdos Superiores suscritos formalmente por la Delegada del Ministro de Educación, así como las decisiones en ellos

contenidas, son perfectamente legales por haber sido expedidas con el lleno de los requisitos legales y estatutarios.

## **6.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **6.1.- El problema jurídico a resolver en esta instancia.**

Atendiendo las razones de la sentencia apelada y los motivos de inconformidad de la actora, **el debate de la instancia se circunscribe exclusivamente a establecer:**

i) Si los artículos 11 literal b) y 18 del Acuerdo Superior 012 de 2011 del Consejo Superior de la Universidad del Magdalena son violatorios o no del artículo 64 de la Ley 30 de 1992, de un lado, por señalar como miembro de ese órgano universitario al Ministro de Educación o su Delegado, y de otro, por prever que será presidido por el Gobernador y en sus ausencias por el citado delegado o en su defecto por el Delegado del Presidente de la República, y

ii) Si los demás Acuerdos Superiores demandados en el proceso número 2012 00029 01, al ser suscritos por la Delegada del Ministro de Educación, deben ser declarados nulos por falta de competencia de la funcionaria que los expidió.

### **6.2.- Análisis de la Sala.**

#### **6.2.1.- Planteamientos generales sobre la autonomía universitaria.**

Con miras a definir el problema jurídico atrás referido, estima pertinente la Sala esbozar, a manera de idea general, unas precisiones en torno al concepto, al contenido y al alcance de la autonomía universitaria.

El artículo 69 de la Carta Política reconoce y garantiza la autonomía universitaria y establece que *“las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”*. Esta norma igualmente difiere al legislador la tarea de establecer un régimen especial para las universidades del Estado.

En desarrollo de esa normativa constitucional, el legislador, mediante la Ley 30 de 1992<sup>5</sup>, organizó el servicio público de la educación superior y precisó que la autonomía universitaria 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 (artículos 28 y 29). Igualmente esta norma legal desarrolló el régimen especial de las universidades del Estado y de las otras instituciones de educación superior estatales u oficiales (artículos 57 a 95).

La jurisprudencia constitucional<sup>6</sup> se ha ocupado de determinar el fundamento, contenido y límites de la autonomía universitaria, definiéndola como una garantía institucional que consiste en la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de la que gozan los centros de educación superior, que tiene fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo. La autonomía universitaria

---

<sup>5</sup> Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992.

<sup>6</sup> Entre otras, ver sentencias T-492 de 1992, T-310 de 1999, T-286 de 2005, T-886 de 2009, C-829 de 2002 y C-810 de 2003, todas de la Corte Constitucional.

tiene como objeto central de protección el ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión, así como la prestación del servicio público de la educación superior, sin interferencias de centros de poder ajenos al proceso formativo; es decir, con ella se pretende evitar la interferencia del poder público en la labor de las Universidades como entes generadores del conocimiento.

En relación con su contenido, la Corte Constitucional ha establecido que la autonomía universitaria se proyecta en dos direcciones: de un lado, en la facultad de los centros educativos de determinar su dirección ideológica y, de otro, en la potestad de los entes de educación superior, de dotarse de su propia organización interna, facetas éstas que se concretan en la posibilidad de: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos<sup>7</sup>.

La autonomía universitaria, sin embargo, no es un principio absoluto, pues tiene como límite tanto el orden constitucional como el legal. Ciertamente, el propio artículo 69 de la Carta Política establece que las universidades podrán darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos “*de acuerdo con la ley*”. La Corte Constitucional precisó en la **sentencia C-220 de 1997** que aunque el Constituyente consagró en la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que se traduce en el reconocimiento de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades para autogobernarse y autodeterminarse en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de

---

<sup>7</sup> Sentencia C-1435 de 2000.

propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio<sup>8</sup>. Y agregó, que los límites a esa libertad de acción le corresponde establecerlos al legislador a través de la ley, obviamente cuidando de que ellos no se extiendan hasta desvirtuar el principio de autonomía o impedir su ejercicio por parte de las instituciones reconocidas como tales<sup>9</sup>.

Así mismo ha puesto de presente esa Corporación<sup>10</sup> que diversos preceptos constitucionales fijan límites a la autonomía universitaria, entre los que cabe mencionar: (i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (art. 67 de la C.P.); (ii) la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos (art. 69 de la C.P.); (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos (art. 150-23 de la C. P.); y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales (Título II, Capítulo II de la Constitución). Los límites a la autonomía universitaria consagrados en la Constitución y la ley propenden porque las universidades “no se conviertan en islas dentro del sistema jurídico y, por el contrario, cumplan la función social que corresponde a la educación (artículo 67 C.N.) y a la tarea común de promover el desarrollo armónico de la persona”<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> En ese mismo sentido, precisó la Corte Constitucional: “... si bien es cierto que las autoridades públicas no están facultadas para determinar el destino de las universidades, ello no significa que éstas pueden aislarse del Estado que las provee de recursos y que tiene el deber de velar por la prestación del servicio de educación, máxime en el caso de las universidades oficiales. Así se deduce claramente de lo consagrado en el inciso final del artículo 67 de la Constitución, que dice: “La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley” (Sentencia C-589 de 1997).

<sup>9</sup> En la Sentencia T-492 de 1992 afirmó la Corte Constitucional, refiriéndose al artículo 69 de la C.P., que “el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado”.

<sup>10</sup> Sentencia C-162 de 2008.

<sup>11</sup> Sentencia T-492 de 1998.

## 6.2. Examen de la impugnación.

### 6.2.1. La presencia del Ministro de Educación o su Delegado en el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena.

En criterio de la apelante, con las disposiciones contenidas en el artículo 11 numeral 2 y en el artículo 18 del Acuerdo Superior 012 de 2011 la Universidad del Magdalena, en los que se incluyó como integrante de su Consejo Superior al Ministro de Educación o su Delegado, se desconocieron los artículos 69 de la C.P. y 64 de la Ley 30 de 1992 así como las determinaciones jurisprudenciales sobre la materia.

Esta acusación no tiene vocación de prosperidad, de conformidad con lo siguiente:

(i) Como se expresó previamente, el contenido y alcance de la garantía constitucional de la autonomía universitaria, que se fundamenta en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo, supone el reconocimiento de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades para autogobernarse y autodeterminarse **en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen**. Así precisamente lo consagra el artículo 69 de la C.P., antes citado, cuando luego de reconocer la mencionada garantía prevé que las universidades podrán darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos *“de acuerdo con la ley”*, y que *“la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”*.

(ii) En este orden, la Ley 30 de 1992 expedida en desarrollo del citado mandato constitucional organiza el servicio público de educación superior y

consagra un régimen especial para las universidades del Estado y las otras instituciones de educación superior estatales u oficiales.

El artículo 53 de esta norma legal establece que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como **entes universitarios autónomos**, con régimen especial y **vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo**.

De otro lado, se prevé en la ley de Educación Superior que la dirección de las universidades estatales u oficiales corresponde al consejo superior universitario, al consejo académico y al rector, y que 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 (art. 62).

Igualmente, esta normativa señala que las universidades estatales u oficiales y demás instituciones estatales u oficiales de educación superior se organizarán de tal forma que en sus órganos de dirección estén representados el Estado y la comunidad académica de la universidad (art. 63).

En relación con uno de esos órganos, el artículo 64 ibídem -norma considerada infringida en este proceso- establece que **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, y

e.- El rector de la institución con voz y sin voto.

De acuerdo con esta misma disposición legal (i) En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el consejo superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el gobernador; y (ii) Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el consejo superior, de los miembros contemplados en el literal d).

Las funciones del Consejo Superior Universitario son, de acuerdo con el artículo 65, las siguientes: 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, y h.- Las demás que le señalen la ley y los estatutos.

**(iii)** El Consejo Superior de la Universidad del Magdalena, en uso de sus facultades constitucionales, legales y estatutarias, expidió el Acuerdo Superior número 012 de 2 de septiembre de 2011 *“Por medio del cual se reforma el Estatuto General de la Universidad del Magdalena”*. De este acto

administrativo se censura por la apelante lo dispuesto en los artículos 11 (numeral 2) y 18, normas cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 11: Composición del Consejo Superior Universitario.- El Consejo Superior de la Universidad del Magdalena, como máximo órgano de dirección y de gobierno de la Universidad, está integrado por:

1. El Gobernador del Departamento, quien lo preside.

**2. El Ministro de Educación Nacional o su Delegado.**  
...” (Negrillas agregadas)

“Artículo 18: Presidente. El Consejo Superior será presidido por el Gobernador y en sus ausencias presidirá el delegado del Ministerio de Educación o el su defecto el Delegado del Presidente de la República.”

**(iv)** La Sala, a diferencia de lo sostenido por la impugnante, no encuentra ningún reproche de legalidad a las citadas disposiciones estatutarias en cuanto tiene que ver con la presencia del Ministro de Educación o su Delegado en el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena.

Contrario a ello, lo que se observa es que la entidad demandada ha dado cumplimiento estricto a los artículos 69 de la C.P. y 63 y 64 de la Ley 30 de 1992 que contienen el *marco general* dentro del cual se desarrolla la autonomía universitaria en relación con la designación de los órganos de dirección de las universidades estatales y la expedición de sus estatutos. La inclusión del Ministro de Educación o su Delegado en el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena es legal, pues el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 expresamente señala que este servidor público hace parte de ese órgano de dirección y gobierno.

El hecho que esta norma legal, refiriéndose a este miembro del Consejo Superior, indique *además* que lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional, no significa que aquél no sea parte de dicho órgano cuando la universidad sea de otro orden territorial, pues nada en ese sentido se consagra expresamente por la ley.

Además, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional en la Sentencia C-589 de 1997<sup>12</sup> -citada en el recurso de apelación- declaró exequible en su integridad el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, dejando incólume la conformación de los Consejos Superiores Universitarios, de forma tal que no existe obstáculo o prohibición legal alguna para que los Estatutos Generales de las Universidades integren ese órgano de dirección y gobierno incluyendo al Ministro de Educación Nacional o su Delegado.

La presencia del Ministro de Educación o su Delegado como integrante de los Consejos Superiores de las Universidades del Estado se justifica además en lo dispuesto en el artículo 57 ibídem que define a los entes universitarios como organismos vinculados al Ministerio de Educación Nacional en cuanto a las políticas y la planeación del sector educativo, vinculación que, en todo caso, no supone un control de tutela administrativa, tal como lo precisó la Corte Constitucional<sup>13</sup>.

El querer del legislador en esta materia -partiendo del reconocimiento del carácter unitario del Estado Colombiano<sup>14</sup>- es que haya una debida articulación de las actividades de las universidades del Estado y demás instituciones estatales u oficiales de educación superior con las políticas y los planes del sector educativo que legalmente le corresponde trazar al Ministerio de Educación Nacional; este propósito claramente se cumple, entre otras formas, a través de la presencia del Ministro o de su Delegado en los Consejos Superiores de tales instituciones. Esta Sección ya se había pronunciado en ese mismo sentido a propósito de una demanda contra un acto administrativo en el que se designó a la Delegada del Ministerio de Educación en el Consejo Superior de una universidad pública. En esa oportunidad, refiriéndose precisamente al citado artículo 57 de la Ley 30 de

---

<sup>12</sup> En esta sentencia la Corte desestimó las acusaciones del demandante en ese proceso, que se concretaban en la vulneración del principio de autonomía universitaria por la regulación en la ley del órgano de dirección y gobierno de las universidades estatales y porque en éste la participación del Estado era mayoritaria.

<sup>13</sup> Sentencia C-299 de 1994.

<sup>14</sup> Constitución Política, artículo 1º.

1992 la Sala<sup>15</sup> precisó lo siguiente:

“Nótese que esta disposición sienta el carácter de vinculadas al Ministerio de Educación Nacional de las universidades públicas, lo que de suyo implica que las mismas, sin reparar en su correspondencia al orden nacional o territorial, deben ajustarse a unas políticas trazadas para el sector educativo por parte de dicho ente.

En este orden, resulta razonable, a la luz de la normativa contenida en la Ley 30 de 1992, el que el Ministerio de Educación Nacional participe en el órgano directivo de las mismas haciendo parte del Consejo Superior de dichas universidades, pues de lo contrario, devendría inejecutable su función referente al oportuno seguimiento de las políticas educativas por él trazadas<sup>16</sup>.

[...]

La lectura de la normativa transcrita [artículos 63 y 64 de la Ley 30 de 1992] no ofrece duda alguna referente a que el Ministerio de Educación Nacional, o su delegado, debe conformar el Consejo Superior de las universidades públicas por mandato expreso del artículo 64 de la Ley 30 de 1992. De este modo, resulta palmario el que en el referido órgano directivo debe estar representado el mencionado Ministerio, so pena de desacatar lo allí preceptuado en cuanto a la conformación de las directivas de la Universidad.”

### **6.2.2. La presidencia del Consejo Superior de la Universidad del Magdalena en autoridades distintas al Gobernador.**

Aduce la impugnante que el artículo 18 del Acuerdo Superior 012 de 2011 del Consejo Superior de la Universidad del Magdalena vulnera lo dispuesto en el literal b) del artículo 64 de la Ley 30 de 1992 y desconoce el principio de autonomía universitaria, pues es competencia exclusiva del Gobernador y no de ninguna autoridad del orden nacional presidir las sesiones del Consejo Superior de la Universidad del Magdalena.

Sobre esta acusación es pertinente señalar lo siguiente:

---

<sup>15</sup> Sentencia del 26 de junio de 2013, proferida en el proceso con radicado núm. 25000 2324 000 2005 00057 01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>16</sup> El Decreto 5012 de 1999 dispone: “Artículo 1°. *Objetivo. El Ministerio de Educación Nacional, tendrá como objetivos los siguientes: 1.1. Establecer las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema. [...] 1.4. Generar directrices, efectuar seguimiento y apoyar a las Entidades Territoriales para una adecuada gestión de los recursos humanos del sector educativo, en función de las políticas nacionales de ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y la eficiencia del servicio educativo y la pertinencia...*”. (cita original)

De conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 64 literal d) de la Ley 30 de 1992 uno de los miembros del Consejo Superior Universitario es el Gobernador, quien lo preside en las universidades departamentales. Esta disposición legal es acatada en la norma estatutaria demandada, pues en efecto ella en su primera parte señala que *“El Consejo Superior será presidido por el Gobernador”*.

No obstante, seguidamente a dicha previsión el artículo 18 censurado dispone *“... y en sus ausencias presidirá el delegado del Ministerio de Educación o el su defecto el Delegado del Presidente de la República”*. La parte cuestiona la legalidad precisamente de este aparte, pues considera que desconoce el alcance de la ley, que faculta exclusivamente al Gobernador para presidir las sesiones del Consejo Superior.

La Sala no comparte esta apreciación de la recurrente, de acuerdo con lo siguiente:

(i) Según quedó expuesto en el capítulo de consideraciones generales, la garantía constitucional de la autonomía universitaria supone el reconocimiento de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades para autogobernarse y autodeterminarse en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. De acuerdo con lo precisado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-492 de 1992, las restricciones a la autonomía universitaria son excepcionales y deben estar previstas en la ley.

(ii) En la Ley 30 de 1992 el legislador, de acuerdo con lo antes examinado, se refirió a la autoridad que preside las sesiones del Consejo Universitario tratándose de universidades departamentales, señalando como tal al Gobernador, pero no consagró expresamente ninguna previsión en el caso que éste no pudiera asistir a ellas.

De este modo, es evidente que en esta materia no existe restricción o limitación alguna para que en ejercicio de la *autonomía universitaria* el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena adoptara una disposición como la acusada, propia de la facultad de autogobierno que de dicha garantía constitucional se deriva.

(iii) La normativa acusada contiene una determinación de orden administrativo que a todas luces apunta a que el órgano de dirección y gobierno de la universidad demandada cumpla debidamente las importantes funciones que le corresponde cumplir conforme a la ley y a sus estatutos y, en últimas, a que se garantice la prestación continua y eficiente del servicio público de educación. En efecto, debe tenerse en cuenta que la ausencia de uno de los integrantes del Consejo Superior a sus sesiones no puede paralizar la administración de los entes universitarios.

Además, como se puntualizó por la defensa de la entidad demandada, la labor de presidir las sesiones del Consejo Superior no es en sí mismo un empleo o cargo público que tenga unas competencias propias, es tan solo la determinación del miembro que ha de ordenar las sesiones del organismo competente conformado por varias personas, quien por razón de dicha facultad no tiene un voto calificado ni facultad de veto respecto de los demás integrantes de ese órgano. En este caso, dentro de su autonomía, el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena consideró que esa tarea podía ser desempeñada, *de forma excepcional y transitoria y solo ante la ausencia del Gobernador*, por las otras autoridades señaladas en la norma acusada.

### **6.2.3. Los Acuerdos Superiores suscritos por la Delegada del Ministro de Educación como presidente del Consejo Superior de la Universidad del Magdalena.**

La demandante LORENA PAOLA CHIQUILLO CHAMORRO solicitó también en la demanda que se declare la nulidad de los Acuerdos 002, 003, 004,

005, 006, 007, 008, 012, 013, 014, 015, 016, 017, 018, 019 y 020, todos de 2012, expedidos por el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena. Expresó que el Consejo Superior expidió tales actos estando presidido por la Delegada del Ministerio de Educación, lo que vulnera el artículo 64 literal b) de la Ley 30 de 1992, toda vez que dicha funcionaria carece de competencia para presidir ese órgano de gobierno universitario y por ende para expedir Acuerdos.

Esta acusación, en los precisos términos en que fue sustentada en la demanda, debe también ser descartada, pues conforme fue analizado previamente el Estatuto General de la Universidad del Magdalena autoriza a esa funcionaria a presidir las sesiones del Consejo Superior ante la ausencia del Gobernador. Esta disposición, según el examen realizado en el capítulo 6.2.2. de estas consideraciones, se ajusta a la legalidad. Por ende, los actos expedidos en esas condiciones no pueden ser declarados nulos.

Ahora bien, la actora formula en el recurso de apelación un reproche de legalidad referido a que pese a que el Gobernador del Magdalena estuvo presente en las sesiones en que se aprobaron los Acuerdos acusados ellas fueron presididas por la Delegada del Ministerio de Educación.

La Sala se abstendrá de analizar esta nueva acusación por ser extemporánea: En efecto, lo argumentado por la recurrente constituye un cargo de nulidad que no fue planteado al momento de presentarse la demanda o su reforma, únicas oportunidades procesales en las que se pueden señalar los motivos de impugnación contra los actos administrativos acusados, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 162 numeral 4 y 173 del C.P.A.C.A. Examinar una acusación presentada por fuera de la oportunidad legal, además de desconocer el carácter rogado de la jurisdicción contencioso administrativa, vulneraría el derecho de defensa que le asiste a la entidad demandada.

### **6.3. Conclusión.**

En el anterior contexto, al no haberse desvirtuado la legalidad de los actos acusados, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia que denegó las súplicas de las demandas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

### **FALLA**

**CONFIRMAR la sentencia apelada.**

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Presidente

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**