

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-25-000-2019-00901-00 (6455-2019)
Demandante: Alberto Polanía Puentes y otro
Demandado: Universidad Surcolombiana

Temas: Carga académica docente

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de nulidad promovido por los señores Alberto Polanía Puentes y Mario César Tejada González contra la Universidad Surcolombiana.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del CPACA,¹ los señores Alberto Polanía Puentes y Mario César Tejada González, actuando en nombre propio, solicitaron declarar la nulidad del Acuerdo 048 del 1 de octubre de 2018, «[p]or el cual se reglamenta la labor académica de los docentes de la Universidad Surcolombiana», expedido por el Consejo Superior de dicho ente.

1.1.2. Normas violadas y concepto de violación

Los demandantes sostuvieron que la disposición acusada violó los artículos 69 de la Constitución Política; 62, 68 y 69 de la Ley 30 de 1992; 2.2.7.2.1. del Decreto 1069 de 2015; 24, 35 y 38 del Acuerdo 075 de 1994, modificado por el Acuerdo 025 de 2004, por el cual se expidió el Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

Al desarrollar el concepto de violación, los actores plantearon los siguientes cargos:

i) El Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana extralimitó sus competencias, por cuanto no tenía la atribución de regular detalladamente la política académica en el ámbito docente, pues ello solamente le correspondía al Consejo Académico.

ii) El Consejo Superior Universitario tiene vedado expedir normas de naturaleza eminentemente académica y mucho menos ampararse en razones de orden económico para justificar tal proceder, pues ese órgano está conformado por personas ajenas a la universidad, como el ministro de educación, el gobernador del Huila, un miembro designado por el presidente de la República, un representante de los egresados, un representante del sector productivo del departamento, un ex rector de la institución, un decano, un representante de los docentes y otro de los estudiantes.

iii) El legislador no delegó todas las decisiones con impacto financiero al Consejo Superior; por el contrario, conforme al artículo 69 de la Ley 30 de 1992, el Consejo Académico también tiene la potestad de adoptar determinaciones con repercusiones económicas y que requieren hacer provisiones presupuestales y administrativas, a saber: a) decidir sobre el desarrollo académico de la institución en lo relativo a docencia, especialmente en cuanto se refiere a programas académicos, investigación, extensión y bienestar universitario; y b) diseñar las políticas académicas en lo referente al personal docente y estudiantil.

iv) Por su especial composición, al Consejo Superior Universitario le corresponde principalmente diseñar las políticas generales para el desarrollo y sostenimiento de la institución, que contribuyan al desarrollo de la región.

v) El acto acusado se encuentra falsamente motivado, ya que invocó como

fundamento el Estatuto General de la Universidad Surcolombiana para afirmar que estaba autorizado para expedir una política académica, administrativa, financiera y de planeación institucional y ni siquiera precisó a cuál de las cuatro se refería o si comprendía a todas.

vi) Inclusive, el acuerdo demandado reglamentó la labor académica de los docentes universitarios, es decir, que no fijó ninguna política, sino que reguló el quehacer de esos servidores, pese a que ello competía al Consejo Académico, el cual adelantó las mesas de trabajo previas a la expedición de la norma demandada, pero no delegó sus funciones en el Consejo Superior.

vii) El artículo 2.2.7.2.1. del Decreto 1069 de 2015 determinó que el director de los consultorios jurídicos de las universidades debe ser abogado, dedicado exclusivamente a esa labor, con experiencia docente y profesor de la facultad; sin embargo, el artículo 11 de la disposición enjuiciada fijó hasta 220 horas para la coordinación del consultorio.

1.2. Contestación de la demanda

La Universidad Surcolombiana, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, con fundamento en los siguientes razonamientos:²

i) El Consejo Superior Universitario tiene competencia para definir la organización académica, expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución, por

² Memorial visible en la plataforma SAMAI del Consejo de Estado.

ende, no es cierto que solamente los Consejos Académicos pueden regular aspectos relativos a la academia.

ii) El Consejo Superior es la máxima autoridad de las universidades y puede regular la labor académica de los docentes.

iii) La norma acusada no afectó la libertad de cátedra, sino que reguló la prestación

del servicio público y la función de los docentes en lo concerniente a la jornada de trabajo, cumplimiento de agendas académicas y encauzó sus actividades a la «docencia pura», investigación, proyección social y gestión administrativa, conforme lo autoriza el artículo 65 de la Ley 30 de 1992, numerales 1, 2 y 4.

iv) Se propone la excepción de inexistencia de falta de competencia y de falsa motivación en la expedición del acto demandado.

1.3. Sentencia anticipada

Mediante auto del 18 de noviembre de 2021, el magistrado conductor del proceso evidenció la posibilidad de emitir sentencia anticipada dentro del *sub lite*, en los términos del artículo 182A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. En consecuencia, se prescindió de la audiencia inicial prevista en el artículo 180 *ibidem* y se fijó el litigio en la siguiente forma:³

Teniendo en cuenta las pretensiones y los argumentos de la demanda, así como los de su contestación, se concluye que el objeto de la controversia que se presenta en el caso *sub judice* recae en determinar i) si el Acuerdo 048 de 2018 «Por el cual se reglamenta la labor académica de los Docentes de la Universidad Surcolombiana» se profirió con falta de competencia del Consejo Superior de dicha Institución; y/o con falsa motivación de lo señalado en numeral 1.º del artículo 24 del Acuerdo 075 de 2004; y/o con desconocimiento del Decreto 1069 de 2015. En caso contrario, ii) si el acto administrativo enjuiciado está ajustado a derecho.

1.4. Alegatos de conclusión

³ Folios 77 a 80.

Los demandantes y la Universidad Surcolombiana reiteraron los argumentos expuestos en las respectivas etapas del proceso.⁴

1.5. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.⁵

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Consiste en determinar si el Acuerdo 048 de 2018, «[p]or el cual se reglamenta la labor académica de los Docentes de la Universidad Surcolombiana», se encuentra ajustado a derecho o si está incurso en las causales de nulidad de falta de competencia y falsa motivación, en los términos alegados por los actores, esto es, porque el Consejo Superior del ente universitario se arrogó una potestad propia del Consejo Académico, y varió la dedicación exclusiva que dispuso el Gobierno nacional para el director del consultorio jurídico.

2.2. Contenido de la norma acusada

Es preciso aclarar que no se transcribirá integralmente el acto enjuiciado en razón a su extensión y a que los actores se refirieron a la falta de competencia del Consejo Superior para expedirlo, a la falsa motivación de sus consideraciones y al artículo 11 que reguló la dedicación del director del Consultorio Jurídico, por lo cual se citarán los apartes relacionados con estos cargos de nulidad.

ACUERDO 048 DE 2018 (01 DE OCTUBRE)

"Por el cual se reglamenta la labor académica de los Docentes de la Universidad Surcolombiana"

⁴ Memoriales visibles en la plataforma SAMAI del Consejo de Estado.

⁵ Según constancia secretarial visible en el folio 83.

EL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

en uso de sus atribuciones estatutarias y legales, especialmente las señaladas en los Artículos 28, 57, 65 y 75 de la Ley 30 de 1992, el Artículo 24 del Acuerdo 075 de 1994, y;

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el numeral 1, Artículo 24 del Acuerdo 075 de 1994, le corresponde al Consejo Superior Universitario: *"Definir las políticas académicas, administrativas, financieras y de planeación institucional"*.

Que el numeral 3, Artículo 24 del citado Acuerdo establece que es función del Consejo Superior Universitario, expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la Institución.

Que por medio del Acuerdo 037 del 14 de abril de 1993, el Consejo Superior Universitario adoptó el Estatuto de los Profesores de la Universidad Surcolombiana.

Que el Acuerdo 020 del 1 de junio de 2005, estableció el número de horas semanales que deben dedicar los docentes de la Universidad Surcolombiana a las actividades de docencia, investigación, proyección social y/o administración y definió el marco contextual para su asignación.

Que mediante Acuerdo 027 del 12 de agosto de 2005, el Consejo Superior Universitario modificó y adicionó el Acuerdo 020 de 2005.

Que de acuerdo con lo establecido en el Artículo 38 del Acuerdo 075 de 1994, le corresponde al Consejo Académico, como máxima autoridad académica de la Institución, decidir sobre el desarrollo académico en lo referente al personal docente.

Que el Consejo Académico, en el marco del proceso de autoevaluación y acreditación institucional, creó una Comisión Especial de Reforma al Acuerdo 020 de 2005, con la finalidad de analizar y actualizar las necesidades institucionales en cuanto al desarrollo de las actividades sustantivas y misionales de la Universidad.

Que se acogen los propósitos del Proyecto Educativo Universitario — Acuerdo 010 de 2016- que se refieren, en lo sustancial, a promover en los estudiantes una formación humana, profesional e investigativa, orientada al ejercicio de una ciudadanía deliberativa capaz de poner el conocimiento al servicio del cuidado de sí, de los semejantes, del entorno y de la construcción de un país en paz, con justicia social y democracia deliberativa radical.

Que el reto en nuestra dimensión teleológica, plantea el tipo de universidad que queremos y el tipo de profesores que necesitamos para llevar a cabo esta misión y visión, por lo que se hace necesario contar con unos principios y criterios que sustenten los tiempos disponibles en las agendas para cumplir con lo deseado, garantizar la figura del profesor universitario como humanista integral. El saber del profesor universitario, es complejo, porque no está limitado al conocimiento científico de una parcela subdisciplinar, sino dirigido a la articulación de las ciencias con la filosofía, las artes, los saberes populares y ancestrales, para promover sociedades más justas e incluyentes.

Que la Comisión de Reforma al Acuerdo 020 de 2005, presentó a consideración de los Programas Académicos, de la Escuela de Formación Pedagógica y de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios ASPU-HUILA, el proyecto de Acuerdo para su estudio el 1 de agosto de 2016.

Que en sesión ordinaria del 23 de mayo de 2017, según Acta 013, se presentó el proyecto de Acuerdo de reforma, donde se crearon cuatro (4) mesas de trabajo, desarrolladas en cuatro (4) sesiones, donde participaron Vicerrectores, Coordinadores de la Escuela de Formación Pedagógica, Jefes de Programa, Coordinadores de Proyección Social e Investigación por cada Facultad y la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU).

Que de acuerdo al análisis y observaciones realizadas por parte de las mesas de trabajo al Acuerdo de reforma, se realizaron ocho (8) sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Académico para socializar (sic) lo trabajado.

Que el Consejo Académico en sesión extraordinaria del 03 de abril de 2018, según Acta 013, finalizó la redacción y aclaración de observaciones al proyecto de Reforma del Acuerdo 020 de 2005.

Que el Consejo Académico mediante sesión extraordinaria del día 12 de junio de 2018, según Acta N° 022 luego de analizar el proyecto de Acuerdo *"Por el cual se reglamenta la labor académica de los Docentes de la Universidad Surcolombiana"* resolvió otorgar aval académico para la expedición de mismo.

Que el Consejo Superior Universitario en sesión extraordinaria de la fecha, según Acta 035, al analizar la importancia y la pertinencia del proyecto de Acuerdo "Por el cual se reglamenta la labor académica de los Docentes de la Universidad Surcolombiana" decidió aprobarlo.

En mérito de lo expuesto,

ACUERDA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. El presente Acuerdo reglamenta la labor académica que deben desarrollar los profesores vinculados a la Universidad Surcolombiana, de conformidad a las funciones de Docencia, Investigación, Proyección Social y la Gestión Académico Administrativa.

[...]

ARTÍCULO 11°. DEFINICIÓN DE TIEMPOS PARA LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LOS DOCENTES: Las labores o actividades propias de la programación académica de los docentes, se sujetarán a la siguiente clasificación:

TIPO	ACTIVIDADES	TIEMPOS <i>(Las horas corresponden al periodo semestral)</i>
[...]	[...]	[...]

PROYECCIÓN SOCIAL	Coordinación consultorios y Centros de Prácticas.	Hasta 220 horas
[...]	[...]	[...]

2.3. Marco normativo

2.3.1. Autonomía universitaria

El artículo 69 de la Constitución Política estableció la autonomía universitaria como una garantía que permite a las universidades darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Dicha autonomía se ha definido como «la capacidad de auto regulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior».⁶

La Ley 30 de 1992 organizó el servicio público de la educación superior y se refirió a la autonomía universitaria en los siguientes términos:

Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales,

otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

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.

[...]

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

[...]

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.

⁶ Sentencias T-310 de 1999, T-097 de 2016, T- 277 de 2016, T-580 de 2019 y T-106 de 2019.

[...]

Artículo 57. 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.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, 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.⁷

[...]

La Corte Constitucional ha precisado que la autonomía universitaria se encamina a que la formación académica y la investigación tengan lugar «dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo».⁸

En aras de lograr dichos objetivos, «es necesario que sean los mismos centros de educación superior los que decidan sobre lo relacionado con su personal, con el fin de evitar injerencias externas que podrían hacer mella en la libertad académica que debe prevalecer en las universidades»,⁹ es decir, que este concepto contiene «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».¹⁰

A partir de este contexto normativo y jurisprudencial, la Corte Constitucional ha fijado los siguientes lineamientos en relación con la capacidad de autodeterminación que tienen las instituciones de educación superior:¹¹

⁷ Inciso modificado por el artículo 1 de la Ley 647 de 2001.

⁸ Sentencia T-492 de 1992, citada en la Sentencia C-560 de 2000.

⁹ Sentencia C-368 de 1999.

¹⁰ Sentencia T-492 de 1992, citada en la Sentencia C-560 de 2000.

¹¹ Sentencia SU-261 de 2021.

i) La autonomía universitaria se concreta en tres dimensiones, a saber:¹² académica, financiera y política. De ahí que los entes universitarios cuenten con las potestades de autoorganización para darse sus propias directivas, y de autorregulación en aras de regirse por sus propios estatutos.¹³

ii) La autonomía universitaria está inescindiblemente ligada a los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación y a escoger profesión u oficio, así como a las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y e investigación.¹⁴

iii) La autonomía universitaria debe ejercerse con respeto de la Constitución, la ley, el orden público, el interés general y el bien común.¹⁵

2.3.1. Órganos de dirección universitarios

El artículo 62 de la Ley 30 de 1992 dispuso que la dirección de las universidades oficiales estaría a cargo del Consejo Superior Universitario, del Consejo Académico y del rector.

A continuación, se realizará un paralelo entre la naturaleza y funciones que el legislador asignó a los mencionados consejos:

Consejo Superior Universitario Artículos 64 y 65 de la Ley 30 de 1992	Consejo Académico Artículos 68 y 69 de la Ley 30 de 1992
---	--

Naturaleza. Es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad.	Naturaleza. Es la máxima autoridad académica de la institución.
Funciones	Funciones

¹² Al respecto, la Sentencia SU-261 de 2021 citó las siguientes Sentencias: C-926 de 2005 y SU-115 de 2019.

¹³ Al respecto, la Sentencia SU-261 de 2021 citó las siguientes Sentencias: C-337 de 1996, C-535 de 2017 y SU-115 de 2019.

¹⁴ Al respecto, la Sentencia SU-261 de 2021 citó la Sentencia T-106 de 2019.

¹⁵ Al respecto, la Sentencia SU-261 de 2021 citó las siguientes Sentencias: T-672 de 1998, C-517 de 1999, C- 829 de 2002, C-918 de 2002, C-121 de 2003, T-1228 de 2004, C-452 de 2006, T-758 de 2008, C-568 de 2010, C-491 de 2016, C-535 de 2017 y T-089 de 2019.

<p>a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional.</p> <p>b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución.</p> <p>c) Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.</p> <p>d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.</p> <p>e) Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos.</p> <p>f) Aprobar el presupuesto de la institución.</p> <p>g) Darse su propio reglamento.</p> <p>h) Las demás que le señalen la ley y los estatutos.</p>	<p>a) Decidir sobre el desarrollo académico de la institución en lo relativo a docencia, especialmente en cuanto se refiere a programas académicos, a investigación, extensión y bienestar universitario.</p> <p>b) Diseñar las políticas académicas en lo referente al personal docente y estudiantil.</p> <p>c) Considerar el presupuesto preparado por las unidades académicas y recomendarlo al Consejo Superior Universitario.</p> <p>d) Rendir informes periódicos al Consejo Superior Universitario.</p> <p>e) Las demás que le señalen los estatutos.</p>
--	---

Es preciso resaltar que, por mandato del legislador, el Consejo Académico debe ejercer sus funciones «en concordancia con las políticas trazadas por el Consejo Superior Universitario».

2.4. El caso concreto. Análisis de la Sala

Los accionantes sostuvieron que el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana carecía de competencia para expedir el Acuerdo 048 de 2018, puesto que tal facultad radicaba en cabeza del Consejo Académico. Además, el acto fue falsamente motivado, en tanto se invocaron los estatutos como fuente para su

expedición, pero de aquellos no se derivaba autorización alguna en tal sentido.

Es pertinente resaltar que la falsa motivación ha sido abordada desde el deber que tienen los servidores públicos de indicar las razones que conducen a adoptar las determinaciones a su cargo. Además, no basta con expresar los motivos, sino que estos deben ser veraces. De esta manera se garantizan los principios de transparencia, moralidad e imparcialidad en las actuaciones de la administración y

se les permite a los asociados conocer los fundamentos de hecho y de derecho de las decisiones llamadas a tener efectos en el ordenamiento jurídico, con lo que se facilita su control y se materializa el derecho al debido proceso.

Esta Subsección ha sostenido que el vicio de nulidad en comento se configura «cuando se expresan los motivos de la decisión total o parcialmente, pero los argumentos expuestos no están acordes con la realidad fáctica y probatoria, lo que puede suceder en uno de dos eventos a saber: primero, cuando los motivos determinantes de la decisión adoptada por la administración se basaron en hechos que no se encontraban debidamente acreditados o, segundo, cuando habiéndose probado unos hechos, estos no son tenidos en consideración aunque habrían podido llevar a que se tomara una decisión sustancialmente distinta».¹⁶

Ahora bien, una lectura integral de los artículos 64, 65, 68 y 69 de la Ley 30 de 1992, citados en el acápite normativo de la presente providencia, permite establecer dos premisas fundamentales para la resolución del presente asunto:

- i) El Consejo Académico debe ejercer sus funciones de manera coordinada con las políticas trazadas por el Consejo Superior Universitario, lo cual evidencia una actuación armónica y colaborativa entre ambos estamentos para el manejo de algunos asuntos institucionales.
- ii) El Consejo Académico no es la única autoridad con atribuciones académicas dentro del ámbito universitario, por el contrario, el Consejo Superior también tiene dos competencias que atañen a ese aspecto, a saber: 1) definir las políticas académicas institucionales; y 2) definir la organización académica del ente universitario.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 25 de noviembre de 2021, radicado:11001-03-25-000-2019-00763 00 (5728-2019).

En consonancia con lo anterior, el Acuerdo 075 de 1994, por el cual se expidió el Estatuto General de la Universidad Surcolombiana, en sus artículos 24 y 38, estableció las siguientes funciones para los Consejos Superior y Académico:¹⁷

Consejo Superior Universitario	Consejo Académico
<ul style="list-style-type: none"> - Definir las políticas académicas, administrativas, financieras y de planeación de la institución. - Definir la organización académica, administrativa y financiera de la universidad. - Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución. - Aprobar el presupuesto de rentas y gastos de la universidad - Expedir las normas esenciales para la dirección y organización de las distintas dependencias docentes, investigativas, técnicas y administrativas de la universidad. - Aprobar el plan de desarrollo académico, administrativo y financiero y evaluarlo anualmente. - Asegurar el desarrollo de los procesos necesarios para la acreditación de la universidad. - Reglamentar las dedicaciones exclusivas para los docentes, teniendo en cuenta el concepto previo del Consejo Académico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decidir sobre el desarrollo académico de la Universidad en lo relativo a docencia, especialmente en cuanto se refiere a programas académicos, a investigación, extensión y bienestar universitario acordes con el plan de desarrollo aprobado por el Consejo Superior. - Actuar como organismo de segunda instancia en relación con los Consejos de Facultad o de las dependencias de nivel universitario en cuanto corresponde a las decisiones académicas susceptibles de apelación. - Conceptuar sobre la creación, suspensión o supresión de programas académicos. - Aprobar las políticas académicas en lo referente a personal docente y estudiantil. - Proponer al Consejo Superior las políticas sobre estímulos y condiciones que considere necesarias con miras a propiciar y fomentar la investigación, la asesoría, la capacitación del profesorado y en general todas las actividades que tiendan a elevar el nivel académico. - Establecer, dirigir y evaluar los procesos necesarios para la acreditación de la Universidad Surcolombiana. - Revisar y adoptar los planes y programas de estudio, al tenor de las normas legales. - Recomendar al Consejo Superior la temporalidad de los programas académicos de pregrado y postgrado. - Aprobar las dedicaciones exclusivas para los docentes, presentadas por el Consejo de Facultad.

¹⁷ Se enlistan las funciones relevantes al presente asunto.

De acuerdo con el anterior listado de funciones, se observa que el Estatuto General de la Universidad Surcolombiana determinó que tanto los Consejos Superior y Académico tendrían atribuciones en el ámbito académico de la institución, teniendo en cuenta que el primero fijaría la política general en la materia y el segundo actuaría en aspectos más específicos frente a la docencia y con respeto de los lineamientos trazados por el Consejo Superior.

De esta manera, se desvirtúa la afirmación de los actores en el sentido de indicar que el Consejo Superior tiene vedada cualquier injerencia en el ámbito académico; por el contrario, el marco legal y estatutario le asignaron funciones de esa naturaleza.

También es relevante precisar que el acto acusado reglamentó la labor académica de los docentes de la Universidad Surcolombiana, entendida como «el conjunto de actividades relacionadas con los procesos de docencia, investigación, proyección social, gestión académica y administrativa que realizan los profesores».¹⁸

Específicamente, se definieron los siguientes aspectos: 1) número de horas que debían asumir los profesores para orientar actividades de docencia; 2) procedimiento para elaborar la agenda académica; 3) jornadas y horarios académicos; y 4) actividades que comprenden la docencia, investigación, proyección social, gestión académica y administrativa, así como los tiempos que dedicarían los docentes a dichos procesos.

Es preciso recordar que los actores no atacaron aspectos específicos del acuerdo enjuiciado, salvo el artículo 11 que se estudiará más adelante, por lo que la Sala no encuentra elementos suficientes para invalidarlo, pues las materias reglamentadas hacen parte del ámbito de competencia del Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana, en tanto se limitó a identificar los procesos de docencia, investigación, proyección social, gestión académica y administrativa que debían desarrollar los profesores, así como el número de horas que debían dedicar a cada

¹⁸ Artículo 3 del Acuerdo 048 de 2018.

uno de ellos, es decir, que se trató de lineamientos propios de una política académica que le correspondía definir a dicho órgano de dirección.

Aunado a ello, el Acuerdo 037 del 14 de abril de 1993, invocado en el acto demandado, adoptó el Estatuto de los Profesores de la Universidad Surcolombiana, también fue expedido por el Consejo Superior Universitario y estableció disposiciones atinentes a la política académica institucional, como la dedicación horaria de los docentes y las distinciones académicas; por lo tanto, en esta normativa se reitera la competencia que ha venido ejerciendo dicho órgano para la dirección de la universidad en los referidos aspectos.

A su turno, el artículo 7 *ibidem* dispuso lo siguiente:

Artículo 7. Corresponde al Consejo Superior establecer dentro de los límites legales y previo concepto del Consejo Académico el número de horas semanales que deben dedicar los profesores de tiempo completo, medio tiempo u otras modalidades a actividades de docencia, investigación, extensión y/o administración.

La Sala observa que con sujeción al artículo 7 del Acuerdo 037 de 1993, el Consejo Superior ha venido determinando la carga académica de la Universidad Surcolombiana. Inclusive, el acto demandado derogó el Acuerdo 020 de 2005, que estaba rigiendo en esa materia y también había sido proferido por el referido órgano directivo con el fin de establecer el número de horas semanales que debían dedicar los profesores «a las actividades de docencia, investigación, proyección social y/o administración» y definió «el marco contextual para su asignación».

En este orden de ideas, conforme al artículo 7 del Acuerdo 037 de 1993, en concordancia con los artículos 64 y 65 de la Ley 30 de 1992 y 24 del Acuerdo 075 de 1994, el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana estaba facultado para reglamentar la labor académica de los profesores.

Igualmente, el acto enjuiciado en su parte motiva dejó constancia expresa de que las determinaciones allí adoptadas fueron consultadas previamente al Consejo

Académico, conforme lo prevé el estatuto general. Para el efecto se adelantaron las

siguientes gestiones: i) se creó una Comisión Especial de Reforma al Acuerdo 020 de 2005; ii) se crearon 4 mesas de trabajo y se realizaron 8 sesiones ordinarias y extraordinarias con el Consejo Académico para socializar «lo trabajado»; iii) en sesión extraordinaria del 3 de abril de 2018, el Consejo Académico finalizó la redacción y aclaración de observaciones al proyecto de reforma del Acuerdo 020 de 2005; y iv) mediante sesión extraordinaria del 12 de junio de 2018, el Consejo Académico otorgó «aval académico» al proyecto de acuerdo «[p]or el cual se reglamenta la labor académica de los Docentes de la Universidad Surcolombiana», esto es, el Acuerdo 048 de 2018, ahora demandado.

Es oportuno recordar que el Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de esos entes autónomos, por lo que cobra importancia el concepto de autonomía universitaria en cuanto a la potestad que tienen estos entes de «establecer y modificar las normas que rigen su organización y funcionamiento»,¹⁹ esto es, regirse por sus propios estatutos en virtud de la potestad de autogobierno, que incluye, entre otras, las siguientes prerrogativas:²⁰

- i. La universidad tiene la libertad de elaborar sus propios estatutos, definir su régimen interno, estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y período de sus directivos y administradores, señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores, establecer los programas de su propio desarrollo, aprobar y manejar su presupuesto y aprobar los planes de estudio que regirán la actividad académica²¹.
- ii. La autodeterminación administrativa o política de las instituciones de educación superior supone que a ellas les corresponde su autorregulación filosófica y administrativa. En consecuencia, la Constitución les autoriza a: i) crear y modificar los estatutos universitarios; ii) diseñar los mecanismos de elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; iii) fijar los programas académicos, los planes de estudio y las actividades docentes, científicas y culturales; iv) precisar los mecanismos de selección docente y estudiantil; v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y vi) administrar los bienes y recursos de la institución²².
- iii. El régimen particular de las universidades públicas [...] establece el estatuto básico u orgánico y las normas que se deben aplicar para su creación, reorganización y

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 31 de agosto de 2021, radicado: 11001- 03-06-000-2021-00079-00 (2468).

²⁰ Corte Constitucional, SU-261 de 2021.

²¹ Sentencia T-187 de 1993.

²² Sentencia C-1435 de 2000.

funcionamiento y que los reglamentos internos de las universidades estatales deben observar las normas que lo componen, sin perjuicio de la autonomía universitaria²³.

Así las cosas, el acto acusado no se encuentra incurso en las causales de nulidad esgrimidas por los actores, ya que se expidió conforme a las atribuciones que el ordenamiento jurídico confirió al Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana, en armonía con el Estatuto General de dicha institución, por lo que debe salvaguardarse el principio de autonomía universitaria y reafirmar la capacidad de autogobierno que tienen estos entes, reflejada en la posibilidad de dictar sus reglamentos y la vinculatoriedad de estos para todos los órganos y estamentos universitarios.

En efecto, no se acreditaron los vicios de nulidad alegados por los actores al acuerdo cuestionado, toda vez que el Consejo Superior sí tenía competencia para expedirlo y la motivación consignada se ajustó al ordenamiento que rige la materia. A su vez, se dio cuenta de los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión y las razones allí consignadas son veraces.

Adicionalmente, los demandantes afirmaron que el Consejo Superior está conformado por personas ajenas a la universidad y, por lo tanto, no podía dictar lineamientos en el ámbito académico; sin embargo, la Sala no comparte este entendimiento, pues justamente el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 determinó la conformación de esos órganos con personas y autoridades pertenecientes a diferentes sectores,²⁴ sin que ello constituyera impedimento para asignarle funciones en materia académica, conforme lo previó el artículo 65 *ibidem*.

²³ *Ibíd.* Artículo 61.

²⁴ Artículo 64. El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:

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

De otro lado, los accionantes sostuvieron que el artículo 11 del acuerdo demandado quebrantó el artículo 2.2.7.2.1. del Decreto 1069 de 2015, pues el Gobierno nacional dispuso que el director de los consultorios jurídicos de las universidades debe

dedicarse exclusivamente a esa labor; sin embargo, la disposición enjuiciada fijó hasta 220 horas para la coordinación del consultorio.

Por su parte, la norma invocada establece lo siguiente:

Artículo 2.2.7.2.1. Requisitos. Los consultorios jurídicos a que se refiere el artículo 30 del Decreto – ley 196 de 1971, modificado por el artículo 1 de la Ley 583 de 2000, deben cumplir los siguientes requisitos:

1° Estar dirigidos por un abogado titulado dedicado exclusivamente al consultorio, que tenga experiencia en docencia universitaria o práctica profesional no inferior a cinco (5) años, quien debe ejercer el profesorado en la facultad o ser abogado de pobres del Servicio Jurídico Popular.

Si el consultorio tuviere más de cien (100) alumnos, deberá constar igualmente con un director administrativo.

2° Tener asesores que sean abogados titulados con experiencia profesional no inferior a tres (3) años, en cada una de las áreas de derecho público, penal, privado y laboral, uno de tiempo completo por cada cincuenta (50) alumnos en cada una de ellas, o de tiempo parcial proporcional al número de alumnos.

3° Tener un monitor en cada una de las áreas mencionadas por cada veinte (20) alumnos inscritos en ellas, quien deberá ser egresado, o alumno de último año de la carrera.

4° Disponer de locales en condiciones adecuadas para el trabajo de los profesores, monitores y alumnos, y muebles, biblioteca y equipos suficientes para el funcionamiento del consultorio.

Ahora bien, el artículo 11 del Acuerdo 048 de 2018 definió los «tiempos para las actividades desarrolladas por los docentes». Las labores se clasificaron en docencia, investigación, proyección social y administrativas. A su vez, dentro de la proyección social se incluyó la denominada «Coordinación Consultorios y Centros de Prácticas».

En este orden de ideas, la disposición cuestionada no se refirió específicamente al cargo de director de consultorio jurídico, sino que se limitó a identificar el número de

horas que debía destinar el personal docente a la coordinación de consultorios y centros de prácticas, como un componente de la proyección social de la Universidad Surcolombiana, es decir, que se reglamentó una de las actividades del profesorado en general, pero ello no comporta una directriz específica para el referido empleo y, por lo tanto, no es posible predicar un quebrantamiento al Decreto 1069 de 2015, en los términos alegados por los actores.

Inclusive, podría pensarse que el artículo 11 del Acuerdo 048 de 2018 buscó cumplir con el numeral segundo del artículo 2.2.7.2.1. del Decreto 1069 de 2015, es decir, que pretendió garantizar la existencia de asesores en el consultorio jurídico. En consecuencia, la norma acusada fue redactada con una vocación de amplitud y generalidad que impide afirmar con certeza que la labor del director del consultorio jurídico de la Universidad Surcolombiana tiene una dedicación de 220 horas semestrales en contravía del ordenamiento superior.

2.5. La condena en costas

En consideración a que se trata de un medio de control de nulidad, en el que se ventila un asunto de interés público, no se impondrá condena en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 188²⁵ del CPACA.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en las directrices jurisprudenciales trazadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en la y en el acervo probatorio, se concluye que los demandantes no lograron desvirtuar la legalidad de la disposición enjuiciada y, en consecuencia, se deberán negar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

²⁵ **Artículo 188.** Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

Primero. Negar las pretensiones de la demanda de nulidad formulada por los señores Alberto Polanía Puentes y Mario César Tejada González contra el Acuerdo 048 del 1 de octubre de 2018, «[p]or el cual se reglamenta la labor académica de

los docentes de la Universidad Surcolombiana», expedido por el Consejo Superior de dicho ente, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. Sin condena en costas.

Tercero. En firme esta decisión, por Secretaría de la Sección Segunda, háganse las anotaciones correspondientes y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

cgg