



70

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

---

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**Número único:** 11001030600020230070200

**Radicación interna:** 2515

**Referencia:** Estatutos de la Universidad Militar Nueva Granada. Prórroga en el encargo de las funciones de rector, no prevista en los estatutos. Autonomía universitaria

El Gobierno nacional, por intermedio del ministro de Defensa Nacional, solicita a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitir concepto sobre la prórroga en el encargo de las funciones de rector de la Universidad Militar Nueva Granada, no prevista en los estatutos.

### I. ANTECEDENTES

El Ministerio de Defensa, con el fin de precisar el marco jurídico de la consulta, relacionado con la necesidad de prorrogar en el encargo de las funciones de rector de la institución educativa, al vicerrector de la Universidad Militar Nueva Granada, hizo referencia a las diferentes normas legales y reglamentarias que regulan las funciones de elegir y remover al rector de esa universidad, por parte del Consejo Superior Universitario, así como a la naturaleza jurídica de la institución educativa.

También señaló que en el reglamento del Consejo Superior Universitario se establecen los requisitos para ser designado rector de ese establecimiento educativo, pero no existen normas aplicables sobre la extensión de los encargos.

En ese sentido, informó que en sesión extraordinaria del 20 de junio de 2023 se eligió como rector de la universidad, al Mayor General (R) Javier Alberto Ayala Amaya, quien fue formalmente designado a través del Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023, a partir del 15 de agosto de 2023, por un periodo de cuatro años. Preciso también que, dicho acto administrativo fue aclarado, a través del Acuerdo 04 del 26 de julio de 2023, en el sentido de corregir algunas consideraciones que no correspondían con lo sucedido en la sesión extraordinaria del 20 de junio de 2023, aunque no se modificó la parte resolutive.

Sin embargo, explicó que el señor Brigadier General (R) Luis Fernando Puentes Torres, que se desempeñó como rector de la institución entre el 2019 y el 2023,

quien también se postuló para el periodo 2023-2027 -pues los estatutos de esa entidad contemplan la figura de la reelección-, presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, ante el Consejo de Estado, en contra del Mayor General (R) Javier Alberto Ayala Amaya y del Consejo Superior de la Universidad Militar Nueva Granada, a fin de que se declare la nulidad de la elección, «por encontrarse viciada con una causal de nulidad objetiva». Además, solicitó como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023, por el cual se elige al rector de la institución, petición que fue concedida a través de providencia del 24 de agosto de 2023.

Así mismo, indicó que la señora Laura Camila Ruíz Pedroza, actuando en nombre propio y como miembro del Consejo Superior Universitario de la Universidad Militar Nueva Granada, pues es la representante de los egresados, también elevó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, ante el Consejo de Estado, por las mismas razones antes expuestas e, igualmente, solicitó la medida cautelar comentada, misma que fue decretada a través de providencia del 30 de agosto de 2023.

En virtud de lo expuesto, explicó que el Consejo Superior Universitario convocó a sesión extraordinaria el 3 de octubre de 2023, en la que aprobó el proyecto de acuerdo, a través del cual se da cumplimiento a lo ordenado por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el proceso elevado por el señor Brigadier General (R) Luis Fernando Puentes Torres, radicado con el núm. 11001-03-28-000-2023-00050-00 «y se encarga de las funciones del Rector de la Universidad Militar Nueva Granada al Vicerrector General». Esto teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 30 del Acuerdo 13 del 10 de noviembre de 2010, por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Militar Nueva Granada.

No obstante, señaló que la disposición estatutaria prevé el encargo de las funciones de la rectoría hasta por 90 días, sin que dicha normativa disponga su prórroga.

Con fundamento en lo anterior, formula la siguiente:

## II. PREGUNTA

¿Es viable jurídicamente prorrogar el encargo de las funciones de la Rectoría al Vicerrector General de la Universidad Militar por otros 90 días, y así sucesivamente, hasta que la Sección Quinta del Consejo de Estado resuelva el proceso de nulidad electoral, pese a que los estatutos de la Universidad no contemplan la prórroga?

### III. CONSIDERACIONES

#### A. Observación preliminar

La Sala considera importante señalar que en el presente concepto realiza el estudio de la pregunta formulada y entra a resolverla, sin que ello implique un pronunciamiento en relación con el fondo del asunto puesto a consideración de la Sección Quinta de la Corporación, en los radicados 11001-03-28-000-2023-00049-00 y 11001-03-28-000-2023-00050-00<sup>1</sup>, acumulados, ya que su función en este asunto es esencialmente consultiva.

#### B. Planteamiento del problema jurídico

De la pregunta formulada por el ministro de Defensa Nacional se desprende que la consulta involucra el siguiente problema jurídico:

¿La Universidad Militar Nueva Granada puede prorrogar el encargo de las funciones asignadas al rector, más allá de los 90 días establecidos en la normativa universitaria, aunque tal situación no se encuentre prevista en los estatutos de la institución? De ser así, ¿por cuánto tiempo?

Para dar respuesta a la consulta, la Sala estudiará, a continuación, los siguientes temas:

1. Disposiciones constitucionales sobre educación superior y Ley 30 de 1992;
2. Naturaleza jurídica y normativa interna que regula a la Universidad Militar Nueva Granada; y
3. El principio de autonomía universitaria en la jurisprudencia y la doctrina

#### C. Desarrollo argumentativo

##### 1. Disposiciones constitucionales sobre educación superior y Ley 30 de 1992

###### 1.1 Disposiciones constitucionales sobre educación superior

---

<sup>1</sup> Medios de control de nulidad electoral frente a la elección del rector de la Universidad Militar Nueva Granada para el periodo 2023-2027, acumulados a través de auto del 23 de octubre de 2023.

La Constitución Política, en su artículo 67, establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. La finalidad atribuida a ella por la Carta, es la de permitir el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura<sup>2</sup>. En consecuencia, la misma disposición superior, prescribe que le corresponde al Estado regular y ejercer la inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad y el cumplimiento de sus fines.

En este mismo orden, como la adecuada prestación del servicio público de educación compromete la satisfacción de ese derecho fundamental, del bienestar general y del mejoramiento de la calidad de vida de la población, la educación constituye un fin esencial del Estado. Por ello, le corresponde al mismo Estado garantizar que su prestación sea eficiente y de calidad, ya sea que se preste directamente o a través de los particulares; reservándose, en todo caso, la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación<sup>3</sup>.

En lo concerniente a la educación superior, puntualmente, el artículo 69 precisa que «se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado». Un reconocimiento que supone, como se verá más adelante, que la prestación del servicio público de educación superior debe ejercerse dentro del marco constitucional y conforme a las reglas dispuestas en la ley, teniendo como referencia, no solo el núcleo esencial del derecho a la autonomía universitaria, sino la necesidad de que las instituciones, en ejercicio de esa misma autonomía, logren cabalmente los altos fines sociales previstos en la misma Constitución en materia educativa<sup>4</sup>.

## **1.2 Ley 30 de 1992, «Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior». Reiteración<sup>5</sup>**

Ahora bien, la intervención del Estado en esta materia se materializa en la Ley 30 de 1992, modificada parcialmente por la Ley 740 de 2014. Esta constituye el régimen general de la educación superior en Colombia.

Esta normativa regula, entre otros, los siguientes asuntos: i) los principios, objetivos y campos de acción de la educación superior (artículos 1 a 15); ii) las instituciones

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2016.

<sup>3</sup> Artículos 365 y 366 Superiores.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-008 de 2001.

<sup>5</sup> En el Concepto 2468, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, el 31 agosto de 2021, se precisan algunos aspectos relacionados con el régimen constitucional y legal de las universidades públicas.

que la integran (artículos 16 a 23); iii) los títulos y exámenes de Estado (artículos 24 a 27); iv) las facultades de fomento, inspección y vigilancia del presidente de la República, las cuales podrán delegarse en el Ministerio de Educación Nacional (artículos 31 a 33)<sup>6</sup>; v) el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) (artículos 34 a 36); vi) el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) (artículos 37 a 43)<sup>7</sup>; vii) los comités asesores del CESU e ICFES (artículos 44 a 47); viii) las sanciones (artículos 51 y 52); ix) los sistemas nacionales de acreditación e información (artículos 53 a 56); x) las instituciones de educación superior de carácter privado y de economía solidaria (artículos 96 a 106); xi) el régimen estudiantil (artículos 107 a 111); xii) el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) (artículos 112 a 116) y xiii) el bienestar universitario (artículos 117 a 119).

Adicionalmente, la Ley 30 de 1992 consagra el régimen de las universidades del Estado y de las demás instituciones de educación superior estatales u oficiales<sup>8</sup>.

Los artículos 28 y 29 de la referida normativa desarrollan el principio de la autonomía de las instituciones universitarias y su alcance, de la siguiente manera:

<sup>6</sup> En materia de inspección y vigilancia véase también la Ley 1740 de 2014.

<sup>7</sup> El ICFES también se encuentra regulado por la Ley 1324 de 2009, en particular el artículo 12.

<sup>8</sup> Dentro de los aspectos más importantes de esta regulación, se destacan los siguientes: i) Las universidades estatales u oficiales se definen 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». En línea con lo anterior, gozan de personería jurídica y autonomía académica, administrativa y financiera. Igualmente, tienen patrimonio independiente y están facultadas para manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden. Su régimen especial comprende la organización y elección de directivas, 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, en los términos señalados en la Ley 30 de 1992. ii) Las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad, deben organizarse como Establecimientos Públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal. iii) Las universidades estatales u oficiales, así como las demás instituciones de educación superior deben ser creadas por el Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales o municipales, o las entidades territoriales que se creen, dando cumplimiento a lo dispuesto a la Ley 30 de 1992. iv) Para la creación de las universidades estatales u oficiales, así como de las demás instituciones de educación superior públicas, se requiere de la celebración de un convenio previo entre la Nación y la entidad territorial en el que se establezca el monto de los aportes permanentes que realizará cada una. v) Las normas de la Ley 30 de 1992 deben aplicarse para la creación, organización y funcionamiento de las instituciones estatales u oficiales de educación superior. Por lo tanto, los estatutos generales y reglamentos internos deben ajustarse a lo dispuesto a esta ley. vi) Los órganos de dirección de las universidades estatales u oficiales son: a) el Consejo Superior Universitario, b) el Consejo Académico y c) el rector. Asimismo, las universidades públicas deben adoptar un estatuto general que comprenda en su estructura, entre otros órganos, un Consejo Superior Universitario y un Consejo Académico. vii) Las universidades estatales u oficiales deben organizarse de tal manera que se garantice la representación del Estado y la comunidad académica de la universidad.

**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.

[...]

**PARÁGRAFO.** Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES). [Subrayado parcial fuera del original]

Respecto a la organización y elección de las directivas, la Ley 30, en sus artículos 62, 64 y 65, señala que las universidades estarán dirigidas, entre otras autoridades, por el Consejo Superior Universitario, como máximo organismo de dirección y gobierno, y que entre sus funciones se encuentran las siguientes:

**ARTÍCULO 65.** Son funciones del Consejo Superior Universitario:

[...]

d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.

[...]

g) Darse su propio reglamento.

h) Las demás que le señalen la ley y los estatutos.

[...]

Además, esta normativa define aspectos como el régimen especial de las universidades del Estado y de las otras instituciones de educación superior estatales u oficiales, aspecto sobre el cual el artículo 67 establece que, «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».

En todo caso, algunas instituciones de educación superior tienen además un régimen especial, como ocurre con la Universidad Militar Nueva Granada, tal como lo establece el artículo 137 de la misma ley, que reza:

**ARTÍCULO 137.** La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de Educación Superior y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme lo dispuesto en la presente ley.[...]

**1.3 Conclusiones**

De lo anterior se concluye, que la Constitución Política consagra a la educación como un derecho social, económico y cultural (Capítulo 2°, Título II) y un servicio público (arts. 365 y 366), permitiendo que la autonomía universitaria constituya uno de los pilares de la educación superior en Colombia.

La Ley 30 de 1992:

- i) Materializa la autonomía universitaria, y en tal virtud, prevé que las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, para lo cual se requiere notificar al Ministro de Educación Nacional, a través del ICFES.
- ii) Prevé que las universidades pueden designar sus autoridades académicas y administrativas, entre las cuales se encuentra el Consejo Superior Universitario, cuerpo de dirección y gobierno del más alto nivel, que entre sus funciones tiene, justamente, las de expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución, así como darse su propio reglamento; y
- iii) Dispone que las universidades estatales tienen un régimen especial y dentro de ellas, a la Universidad Militar Nueva Granada le atribuye un carácter especial, entre otras instituciones, como se verá a continuación.

**2. Naturaleza jurídica y normativa interna de la Universidad Militar Nueva Granada**

**2.1 Naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada. Reiteración<sup>9</sup>**

<sup>9</sup> Al efecto, se puede revisar el concepto radicado con el número 1570, del 3 de junio de 2004, que emitió la Sala de Consulta y Servicio Civil a petición del Ministerio de Educación Nacional, respecto

El inciso tercero del artículo 1° del Decreto Ley 1050 de 1968 «Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la administración nacional» disponía:

Además, el Gobierno, previa autorización legal, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario.

Teniendo presente esta norma, el Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 84 del 23 de enero de 1980, «Por medio del cual se organiza una Unidad Administrativa Nacional Especial en el Ministerio de Defensa», para desarrollar los programas de educación post-secundaria de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova y la Escuela de Medicina dependiente del Hospital Militar.<sup>10</sup>

El Decreto Reglamentario 2760 del 14 de octubre de 1980, «Por el cual se reglamenta el Decreto/ley 84 del 23 de enero de 1980», denominó a la mencionada unidad, Centro Universitario Militar Nueva Granada y dispuso, en el artículo 24, que el presupuesto de éste se debía incluir, «en capítulo separado dentro del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional». Luego, el Decreto 754 del 12 de marzo de 1982, derogatorio del anterior, estableció una norma similar en el artículo 21, y en el 8° señaló, que el referido Centro participaba «de la personería jurídica de la Nación».

El mencionado Centro Universitario Militar fue reconocido institucionalmente como universidad mediante la Resolución 12975 del 23 de julio de 1982 del Ministerio de Educación Nacional.

El párrafo del artículo 5.° del Decreto Ley 2218 del 7 de septiembre de 1984, «Por el cual se modifica el Decreto Ley 2335 de 1971, reorgánico del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones», asignó a tal institución, el nombre de Universidad Militar Nueva Granada, así:

---

del pasivo pensional de los servidores públicos de la Universidad Militar Nueva Granada, antes de su reconocimiento de personería jurídica.

<sup>10</sup> Con base en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 8ª de 1979 «Por la cual se otorgan unas facultades extraordinarias para establecer la naturaleza, características y componentes del sistema de Educación Post -secundaria, se fijan requisitos para la creación y funcionamiento de Instituciones públicas y privadas de educación Post secundaria, para reorganizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás Universidades e Institutos Oficiales de nivel post -secundario y para expedir las normas sobre Escalafón nacional para el Sector Docente y derogar unas normas».

Además continúa adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, la Universidad Militar "Nueva Granada", como una unidad administrativa especial, conforme a lo dispuesto en el decreto-ley 84 de 1980.

La Universidad Militar Nueva Granada, continuó como Unidad administrativa especial, incluso después de la expedición de Ley 30 de 1992, en virtud de lo previsto en el artículo 137, ya citado, hasta la expedición de la Ley 805 del 11 de abril de 2003, «Por la cual se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada», que la convirtió en un ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen orgánico especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, en lo referente a las políticas y planeación del sector educativo, tal como lo prevén los artículos siguientes:

**ARTÍCULO 1o. NATURALEZA.** La Universidad Militar Nueva Granada es un ente Universitario Autónomo del orden nacional, con régimen orgánico especial, cuyo objeto principal es la educación superior y la investigación, dirigidas a elevar la preparación académica de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en actividad o en retiro; los empleados civiles del sector defensa, los familiares de todos los anteriores, y los particulares que se vinculen a la universidad. Vinculado al Ministerio de Educación Nacional, en lo que a: las políticas y a la planeación del sector educativo se refiere.

**ARTÍCULO 2o. AUTONOMÍA.** En razón de su misión y de su régimen especial la Universidad Militar Nueva Granada, es una persona jurídica con autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, con capacidad para gobernarse, designar sus propias autoridades, elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le correspondan y dictar sus normas y reglamentos conforme a la presente ley.<sup>11</sup> [Subrayas de la Sala]

El Capítulo III de la normativa referida se ocupa de la organización institucional de la universidad y de sus autoridades, entre las que se encuentran el Consejo Superior Universitario, el Consejo Académico y el Rector.

Tal como lo señala la Ley 30 de 1992, el Consejo Superior Universitario es el órgano de dirección de mayor jerarquía de la universidad, que tiene entre sus funciones la de expedir o modificar los estatutos y reglamentos de ese establecimiento educativo, así como darse su propio reglamento. A continuación se relacionan algunas normas que ilustran lo expuesto:

<sup>11</sup> Cabe precisar que las normas mencionadas fueron analizadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-121 de 2003, fallo en el cual se «declararon infundadas las objeciones presidenciales respecto del proyecto de Ley No.78 de 2001 – Senado de la República-, 161 de 2001 – Cámara de Representantes, por que [sic] en su aprobación no se violó el artículo 154 de la Constitución Política» y se declaró exequible el referido proyecto, por las objeciones estudiadas en la providencia citada.

**ARTICULO 7o. GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD.** La dirección de la Universidad Militar Nueva Granada corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector.

**ARTÍCULO 8o. DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO.** En razón de su régimen especial el Consejo Superior de la Universidad Militar Nueva Granada es el máximo organismo de dirección de la Universidad y está integrado por:

- a) El Ministro de Defensa o el Viceministro, quien lo presidirá;
- b) El Ministro de Educación Nacional o su delegado;
- c) El Comandante de las Fuerzas Militares o el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares;
- d) El Director de la Escuela Superior de Guerra;
- e) El Director de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova;
- f) Un delegado designado por el presidente de la República que haya tenido vínculos con el sector Universitario o de Defensa;
- g) Un representante de las directivas académicas;
- h) Un representante de los docentes;
- i) Un representante de los estudiantes;
- j) Un representante de los egresados;
- k) Un ex Rector de la Universidad Militar.<sup>12</sup>

[...]

**ARTÍCULO 9o. FUNCIONES.** Son funciones del Consejo Superior Universitario:

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

Finalmente, la Ley 805 de 2003, en su artículo 10° fijó el plazo dentro del cual el Consejo Superior Universitario debía expedir el estatuto general, y definir la estructura orgánica del establecimiento educativo, según las normas de educación superior en vigor, entre las que se encuentra la Ley 30 de 1992, con todas sus modificaciones, así:

---

<sup>12</sup> Los literales a) a e) fueron analizados por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-1019 de 2012, y declarados exequibles, por los cargos estudiados en dicha oportunidad.

**ARTÍCULO 10.** El Consejo Superior de la Universidad Militar Nueva Granada en un término no mayor de cinco (5) meses contados a partir de la fecha de expedición de la presente ley, adoptará el estatuto general de la Universidad de acuerdo con las normas vigentes de educación superior en el que señalará la estructura orgánica de la Universidad que comprende entre otras la existencia del Consejo Superior Universitario y el Consejo Académico, acordés con su naturaleza y campos de acción.

**ARTÍCULO 22. APLICACIÓN DE NORMAS.** Se aplicarán a la Universidad Militar Nueva Granada todas las normas de la Ley 30 de 1992 o las que la modifiquen o sustituyan. [Énfasis de la Sala].

## 2.2 Normativa interna de la Universidad Militar Nueva Granada

### 2.2.1 Acuerdos de carácter general

#### Acuerdo 13 del 10 de noviembre de 2010, «Por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Militar Nueva Granada»

Este Acuerdo replica lo establecido en la Ley 805 de 2003 respecto a su naturaleza jurídica y autonomía:

#### **ARTÍCULO 2. NATURALEZA JURÍDICA**

La Universidad Militar Nueva Granada es un ente universitario autónomo del orden nacional, según la Ley 805 de 2003, con régimen orgánico especial, cuyo objeto principal es la educación superior y la investigación, dirigidas a elevar la preparación académica de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en actividad o en retiro; los empleados civiles del sector Defensa; los familiares de todos los anteriores y los particulares que se vinculen a la Universidad. Vinculado al Ministerio de Educación Nacional, en cuanto a las políticas y la planeación del sector educativo se refiere.

#### **ARTÍCULO 5. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

En razón de su misión y régimen especial, la Universidad Militar Nueva Granada es una persona jurídica con autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, con capacidad para gobernarse, designar sus propias autoridades, elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le correspondan, y dictar sus normas y reglamentos conforme con la Constitución Política y la Ley. [Énfasis de la Sala]

Este último artículo se complementa con lo dispuesto en los principios que deben regir a la institución educativa y a sus integrantes, en lo que concierne a la autonomía, así:

## ARTÍCULO 10. PRINCIPIOS

Los principios de la Universidad Militar Nueva Granada son:

### 1. La Autonomía Universitaria

Se contempla desde la naturaleza institucional, con la posibilidad de determinar su rumbo y actuar, al otorgarse sus normas, repensar sus compromisos, definir prioridades, autodeterminarse y regirse con autoridad propia e independiente, desde el reconocimiento de las limitaciones plasmadas en la ley. [Énfasis agregado][...].

En el Capítulo II se establecen las normas sobre el gobierno de la universidad. Al efecto, se señala que el Consejo Superior Universitario, junto con el Consejo Académico y el Consejo de Facultad o de Instituto, son los cuerpos colegiados que ejercen dicha función. Algunas de las funciones del Consejo Superior Universitario son las de expedir o modificar los estatutos y reglamentos.

## ARTÍCULO 19. ÓRGANOS DE GOBIERNO

El gobierno de la Universidad se ejercerá mediante los siguientes órganos:

1. Colegiados: Consejo Superior Universitario, Consejo Académico y Consejo de Facultad o de Instituto.

[...]

## ARTÍCULO 21. FUNCIONES DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO

[...]

4. Expedir o modificar los estatutos y reglamentos que sean de su competencia.

[...]

17. Darse su propio Reglamento.

18. Las demás que señale la ley y los estatutos de la Universidad.[Subrayas fuera del texto]

En consonancia con lo expuesto, el Estatuto General de la Universidad Militar Nueva Granada prevé expresamente que el Consejo Superior Universitario, como órgano directivo competente para el efecto, puede modificar los estatutos, de forma posterior a dos debates, como mínimo, que deben realizarse en sesiones convocadas para dicho propósito, así:

**ARTÍCULO 62. REFORMA**

La expedición, modificación o derogación del Estatuto General de la Universidad Militar Nueva Granada, deberán aprobarse por el Consejo Superior Universitario, después de haberse surtido por los menos, dos debates.

**PARÁGRAFO UNICO:** Los dos debates deberán surtirse en sesiones convocadas exclusivamente para este fin.

Por último, puntualmente, sobre el encargo de las funciones de la rectoría, el artículo 30 del Estatuto General de la Universidad Militar Nueva Granada precisa lo siguiente:

**ARTÍCULO 30. ENCARGO DE RECTORIA**

En el caso de vacancia del cargo de Rector, **podrá** ser encargado el Vicerrector General, hasta por el término de 90 días. [Énfasis de la Sala]

Cabe resaltar que dentro del Acuerdo 13 de 2010 no se observa otra norma relacionada, directamente, con la figura del encargo.

**Acuerdo 03 del 2016, «Por el cual se expide el Reglamento del Consejo Superior de la Universidad Militar Nueva Granada»**

En este acuerdo, que establece el reglamento interno del Consejo Superior Universitario, se reitera lo que se determinó en la Ley 805 de 2003 y en el Estatuto General, y se destaca que dicho Consejo Superior es el órgano de dirección y gobierno de más alto nivel en la Universidad Militar Nueva Granada.

**ARTÍCULO 1. DEFINICIÓN.**

El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad Militar Nueva Granada. Es un cuerpo colegiado cuyas decisiones se adoptan por votación mayoritaria o calificada de sus integrantes según lo establecido en este Reglamento.

Así mismo, en esta norma se contempla que en la toma de decisiones, podrá acudir a preceptos que regulen casos análogos, a los principios generales del derecho, a la jurisprudencia y a la doctrina, respectivamente, cuando en el reglamento no haya una norma aplicable a un caso puntual:

**ARTÍCULO 5. FUENTES DE INTERPRETACIÓN.**

Quando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable al caso concreto, se acudirá a las normas que regulen casos o procedimientos similares y

en su defecto, a los principios generales del Derecho, la Jurisprudencia y la Doctrina. [Énfasis de la Sala]

El artículo 9 del mencionado acuerdo, establece las funciones del Consejo Superior, que, tal como las normas ya citadas lo establecen, puede «[...] 4. Expedir o modificar los estatutos y reglamentos que sean de su competencia». Al respecto de la expedición y reforma de estatutos, el artículo 18, en su párrafo primero, precisa que «[...] No podrá aprobarse en sesiones no presenciales expedición y reforma de estatutos, [...] [o] modificaciones de las normas de la Universidad [...]».

Los artículos 29 y 30 de la normativa en cita establecen que, en caso de terminación anticipada del período o de la renuncia al cargo, situaciones adicionales a la de vacancia, contemplada en el artículo 30 del Estatuto General, el vicerrector general asume las funciones del rector, hasta su elección.

#### **ARTÍCULO 29. DE LA TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL PERIODO DEL RECTOR**

El Consejo Superior Universitario, mediante votación, por mayoría calificada ocho (8 votos) y previa convocatoria extraordinaria con éste único propósito, podrá considerar dar por terminado en forma anticipada el período para el cual fue elegido el Rector, cuando circunstancias especiales de evaluación de gestión y resultado, así lo ameriten.

El rector deberá ser escuchado en la correspondiente sesión extraordinaria y ofrecerá las explicaciones que estime necesarias, aportando las pruebas o soportes pertinente en ejercicio de su derecho de defensa. Cumplida la intervención del Rector, el Consejo Superior tomará la decisión.

Terminado en forma anticipada el período para el cual fue elegido el Rector, se iniciará de inmediato el procedimiento previsto para la elección del Rector. Mientras se surte este trámite, el Vicerrector General asume en encargo las funciones del Rector

#### **ARTÍCULO 30. DE LA RENUNCIA AL CARGO DE RECTOR.**

El Rector en ejercicio podrá, en cualquier momento, presentar ante el Consejo Superior Universitario, su renuncia al cargo, la cual será resuelta en desarrollo de una sesión extraordinaria realizada dentro de los 30 días siguientes a la presentación formal de la renuncia.

La renuncia será aceptada con el voto de la mayoría simple de los miembros del Consejo Superior Universitario.

Aceptada la renuncia, se iniciará de inmediato el procedimiento previsto para la elección del rector. Mientras se surte este trámite, el Vicerrector General asume en encargo las funciones del Rector.

Finalmente, el artículo 51 del acuerdo dispone que la expedición, modificación o derogatoria del Reglamento del Consejo Superior Universitario, debe aprobarse por mayoría calificada.

## **2.2.2 Acuerdos relacionados con la elección del rector, periodo 2023-2027**

### **Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023, «Por el cual se elige al rector de la Universidad Militar Nueva Granada»**

En este documento se detalla el procedimiento seguido para elegir al rector de la universidad, en la sesión llevada a cabo el 20 de junio de 2023, con el siguiente resultado:

**Artículo primero:** Elíjase como Rector de la Universidad Nueva Granada, para un periodo de cuatro (4) años a partir del 15 de agosto de 2023, al señor Mayor General (RA) JAVIER ALBERTO AYALA AMAYA, identificado con cédula de ciudadanía No. 94.306.994 de Bogotá.

[...]

**Artículo tercero: Vigencia.** El presente Acuerdo rige para todos los efectos a partir del 15 de agosto de 2023.

### **Acuerdo 04 del 26 de julio de 2023, «Por el cual se aclara y corrige el Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023 ‘por el cual se elige el Rector de la Universidad Militar Nueva Granada’»**

En la parte motiva de este documento se explica porque fue necesario aclarar y corregir el Acuerdo 03 de 2023, al que se hizo referencia en el anterior literal. En ese orden de ideas, se acordó lo que sigue:

**Artículo primero:** Aclarar y corregir la parte considerativa del “Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023 “por el cual se elige al Rector de la Universidad Militar Nueva Granada”, en el sentido de ampliar la parte considerativa del acto administrativo a fin de brindar un mayor contexto del proceso de elección del Rector de la Universidad Nueva Granada.

**Parágrafo.** Este acto administrativo no implica ninguna derogatoria del proceso electoral adelantado en sesión extraordinaria del 20 de junio de 2023, sino una corrección de forma que no da lugar a cambios en el sentido material de la decisión adoptada.

**Artículo segundo:** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su expedición.

**Acuerdo 08 del 3 de octubre de 2023, «Por el cual se da cumplimiento a lo ordenado por el Honorable Consejo de Estado – Sección Quinta – dentro del trámite procesal correspondiente al medio de control de Nulidad Electoral con radicado 11001032800020230005000, y se encarga de las funciones de Rector de la Universidad Militar Nueva Granada al Vicerrector General»**

En este acuerdo se menciona que, de forma posterior a la elección del rector de la institución, el 20 de junio de 2023, se radicaron ante el Consejo de Estado dos demandas, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, una de ellas dentro de la cual se decretó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acuerdo 03 de 2023, a través del cual se hizo la designación del nuevo rector de la universidad. Decisión que fue objeto de recurso de reposición, pero que fue ratificada por la Sección Quinta de esta corporación, el 28 de septiembre de 2023.

En consecuencia, se encargó de las funciones de la rectoría al entonces Vicerrector General, por noventa días, así:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Dar cumplimiento a lo ordenado por el Honorable Consejo de Estado – Sección Quinta, en autos del 24 de agosto y 28 de septiembre de 2023, en cuanto declaró la medida cautelar de suspensión provisional del Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 y complementario, dentro del trámite procesal correspondiente al medio de control de Nulidad Electoral con radicado 11001-03-28-000-2023-00050-00.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Como consecuencia de lo dispuesto en el numeral anterior y hasta tanto el Consejo de Estado no disponga otra cosa, suspender en el ejercicio funcional del cargo como rector de la Universidad Militar Nueva Granada al señor General (R) **JAVIER ALBERTO AYALA AMAYA**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 94.306.994 de Palmira, Valle del Cauca, quien fue elegido como rector de la Universidad Militar Nueva Granada mediante el Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023 expedido por el Consejo Superior Universitario.

**ARTÍCULO TERCERO:** Encargar de las funciones de Rector de la Universidad Militar Nueva Granada, al señor Brigadier General (R) **JOHN ARTURO SÁNCHEZ PEÑA**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 79.400.274, actual Vicerrector General de la Universidad Militar Nueva Granada, cargo para el cual fue nombrado mediante la Resolución 0933 del 15 de agosto de 2023 y del cual tomó posesión en debida forma en la misma fecha.

**ARTÍCULO CUARTO:** El encargo de funciones conferido será sin detrimento de las funciones de Vicerrector General, sin erogación presupuestal adicional.

**ARTÍCULO QUINTO:** El encargo de funciones conferido en este Acuerdo, será hasta por el término de noventa (90) días. [...] [Énfasis agregado]

**Acuerdo 10 del 24 de octubre de 2023, «Por el cual se modifica el Acuerdo 08 del 3 de octubre y se encarga de las funciones de Rector de la Universidad Militar Nueva Granada al Vicerrector General»**

El acuerdo refiere que el señor Brigadier General (R) John Arturo Sánchez Peña presentó renuncia irrevocable al cargo de Vicerrector General de la Universidad Militar Nueva Granada, el 23 de octubre de 2023, con efectos a partir del día siguiente. Por lo cual se le aceptó la renuncia, a través de la Resolución 1429 del 23 de octubre de 2023 y se designó en su lugar al señor Brigadier General (R) Milton Orlando Vargas Mariño, por medio de la Resolución 1474 del 24 de octubre de 2023, quien tomó posesión en la misma fecha.

Por lo expuesto se acordó:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Modificar el artículo tercero del acuerdo 08 del 03 de octubre de 2023, el cual quedará de la siguiente manera: Encargar de las funciones de Rector de la Universidad Militar Nueva Granada al señor Brigadier General (R) Milton Orlando Vagas Mariño, identificado con la cédula de ciudadanía 88.001.557 actual Vicerrector General de la Universidad Militar Nueva Granada, cargo para el cual fue nombrado mediante la Resolución 1474 del 24 de octubre de 2023 y del cual tomó posesión en debida forma en la misma fecha, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente Acuerdo.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Las demás disposiciones contempladas en el Acuerdo 08 de 2023, continúan vigentes. [...]

**2.2.3 Conclusiones**

Actualmente, según lo dispuesto por la *Ley 805 de 2003*, la Universidad Militar Nueva Granada es una institución educativa del orden nacional, autónoma y con un régimen especial, vinculada al Ministerio de Educación Nacional en lo que respecta a políticas y planeación sobre la materia, a la que le son aplicables todas las normas de la *Ley 30 de 1992*.

Tiene como principal propósito la educación superior, la investigación y preparación académica de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, de los empleados civiles del sector defensa, de las familias de los anteriores y demás que se vinculen a aquella.

La autonomía universitaria le permite autogobernarse y esto se materializa, entre otras facultades, en las de designar sus propias autoridades y dictar sus normas y reglamentos. En ese sentido, el Consejo Superior Universitario como el máximo órgano de dirección de la universidad, expide y modifica los estatutos y reglamentos, incluido el propio.

En la normativa interna vigente de la universidad se contempla que, para reformar el Estatuto General se deben agotar, al menos, dos debates, en sesiones citadas con ese fin, las cuales deben ser presenciales, en virtud de lo señalado en el artículo 62 del Estatuto General. Cuando se trata del Reglamento del Consejo Superior este debe ser expedido, modificado o derogado por mayoría calificada.

Por otro lado, el artículo 30 de dicho Estatuto General, establece que, en caso de vacancia del rector de la institución, ésta **puede** optar por encargar al vicerrector general, hasta por noventa días, es decir, que no se trata de un mandato sino de una opción por la que se puede optar o no. En efecto, esta fue la alternativa por la que se decantó el órgano directivo del establecimiento educativo, la cual se formalizó a través de Acuerdo 08 del 3 de octubre de 2023.

No obstante, dentro del Estatuto General no se establece una prórroga al término del encargo. Además, dentro del acuerdo no se observa otra norma relacionada, directamente, con tal figura.

Caso distinto ocurre cuando se trata de la terminación anticipada del período o de la renuncia al cargo de rector, situaciones contempladas en los artículos 29 y 30 del Reglamento del Consejo Superior Universitario, en las cuales está contemplado que el vicerrector general asume las funciones del rector hasta la elección.

Finalmente, se destaca que el Reglamento del Consejo Superior Universitario consagra una cláusula general, en el sentido de permitir que se acuda a normas que regulen casos o procedimientos análogos, a los principios generales del derecho, a la jurisprudencia o a la doctrina, en ese orden, como fuentes de interpretación, de no encontrarse una norma aplicable a un caso en concreto.

### **3. El principio de autonomía universitaria en la jurisprudencia y la doctrina**

#### **3.1 Jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional**

La Sección Quinta<sup>13</sup> del Consejo de Estado, en Sentencia del 15 de septiembre de 2016<sup>14</sup>, frente a vacíos en los estatutos universitarios, expresó que:

[...]

En respuesta a esa autonomía constitucional que se predica de los entes universitarios, es viable acudir al derecho supletivo (legislación aplicable a otras

<sup>13</sup>Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 31 de octubre de 2018, radicado núm. 11001-03-28-000-2018-00009-00.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 15 de septiembre de 2016. radicación N 11001-03-28-000-2016-00014-00.

entidades públicas) en defecto del régimen propio (regulación de la entidad universitaria), si y solo sí, así lo ha previsto expresamente. De lo contrario, no es posible acudir a otra normativa.

Así las cosas, para el operador jurídico que analiza la regulación aplicable, se impone acudir primero a las normas propias y exclusivas expedidas por la entidad académica, dentro de su autonomía de auto regulación, luego para armonizarlo o incluso para llenar el vacío de las normas propias, es viable acudir a la regulación de educación general en razón a la identidad de temática, objeto y naturaleza de la materia que converge en el gran continente de las normas sobre educación y, solo le será viable ampliar el estudio a otras normas, si la universidad consagró en forma expresa, la remisión y siempre que obviamente responda a criterios principios y alcances acordes a los fines y misiones educacionales universitarios públicos u oficiales. [Subrayas de la Sala]

[...]

La sección ya citada, en Sentencia del 31 de octubre de 2018, al referirse al principio de la autonomía universitaria, sostuvo que:

Conforme a lo expuesto no cabe duda que las universidades están habilitadas para expedir sus reglamentos en atención a su capacidad de autorregulación y autodeterminación. En ellos se determinan las reglas de comportamiento, en especial derechos y deberes, que van a regir la relación de todos los miembros de la comunidad educativa.

Ahora bien, dicha prerrogativa resulta de especial relevancia tratándose de las universidades públicas o con carácter estatal, habida cuenta que esta garantiza que pese a ser financiada con recursos públicos, aquella tenga la suficiente independencia e imparcialidad para adoptar sus propias decisiones y, por ende, satisfacer principios como la libertad de cátedra y de pensamiento.

Es por lo anterior, que tanto la Constitución, como la ley le concedieron a las universidades las potestades de escoger sus autoridades, seleccionar sus profesores, administrar su presupuesto, etc., las cuales se justifican en la medida en que posibilitan que la actividad académica se realice sin ninguna interferencia externa que pueda comprometer su imparcialidad, es decir, aquellas facultades derivadas de la autonomía universitaria redundan en la garantía de efectiva del servicio público de educación superior.

Por supuesto, como todas las prerrogativas que reconoce la Constitución, la autonomía universitaria no es absoluta e ilimitada, puesto que debe ser ejercida de forma imparcial, razonable y con respeto de los demás derechos y garantías reconocidos en la Carta Política.

Quiere decir esto, que lo que buscó el constituyente y el legislador con la autonomía universitaria, entre otras cosas, fue la independencia de las instituciones de educación superior frente a las ramas del poder público u otros

órganos, sin que dichos centros de estudio se vieran permeados por la intervención de otras entidades estatales. En ese sentido, la facultad de darse sus propios estatutos y reglamentos y escoger sus autoridades son algunas de las principales manifestaciones de la autonomía universitaria.

Ahora bien, la Corte Constitucional, desde su jurisprudencia más temprana, se pronunció sobre el alcance y la dimensión de los estatutos internos dictados por los entes universitarios en ejercicio de su autonomía, por ejemplo, en la Sentencia C-299 del 30 de junio de 1994<sup>15</sup>, que señaló lo siguiente:

*En virtud del mandato constitucional, el instrumento normativo idóneo para incorporar la reglamentación subletal sobre organización y manejo intrainstitucional de los centros universitarios, son "sus propios estatutos", que, por supuesto difieren de la ley "básica" de la educación superior, aplicable a todos los organismos de este orden, y a la "ley" que, en los términos del artículo 69 de la Carta (inciso segundo), "establecerá un régimen especial para las universidades del Estado".*

(...)

*Los "estatutos" son regulaciones subletales, sometidos, desde luego, a la voluntad Constitucional y a la ley, encargados de puntualizar las reglas sobre funcionamiento de las instituciones de educación superior, su organización administrativa (niveles de dirección, de asesoría, operativo, etc.), requisitos para admisión del alumnado, selección del personal docente, clasificación de los servidores según las modalidades consagradas en la ley, régimen para la prestación de los servicios, etc. Los "estatutos" constituyen para las entidades descentralizadas en general, y desde luego para los organismos de educación superior, su reglamento interno de carácter obligatorio, en el que dispone puntualmente todo lo relacionado con su organización y funcionamiento<sup>16</sup>.*

[Cursivas y paréntesis en el texto original] [Énfasis agregado] [...]

Recientemente, el Tribunal Constitucional, en Sentencia T-165 de 2020, destacó que la autonomía universitaria no es absoluta y, por ende, se encuentra limitada por:

[...] "la Constitución, el respeto a los derechos fundamentales de la comunidad [académica] y, en especial, de los estudiantes, y la legislación, que fija los términos mínimos de organización, prestación y calidad del servicio, cuya verificación es realizada por el Estado".

6.2. En esa medida, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que el contenido y la aplicación de los estatutos internos debe atender a ciertos mínimos

<sup>15</sup> Demanda de inconstitucionalidad (parcial) del artículo 25 del Decreto 1210 de 1993.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 299 del 30 de junio de 1994, Exp. No. D-455. [Cita original]

constitucionales, como el derecho al debido proceso. Sobre el particular, en la Sentencia T-277 de 2016 se indicó que "los reglamentos que en ejercicio de la autonomía universitaria expidan estos entes educativos no son normas intangibles e inmunes a un control de constitucionalidad, sino que, por el contrario, se someten a la aplicación de los principios constitucionales de legalidad, irretroactividad y razonabilidad". [Comillas originales] [...]

Finalmente, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la autonomía universitaria implica el ejercicio de dos tipos de libertades constitucionales que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en el cumplimiento de su misión institucional, así, en la Sentencia C-346 de 2021<sup>17</sup>, reiteró que, entre ellas están las de:

[...]

autodirigirse («designar sus directivas») y autorregularse («regirse por sus propios estatutos»). Igualmente, ha sostenido que dicha garantía constitucional se proyecta, a su vez, en tres ámbitos distintos: el académico, el administrativo y el presupuestal. En el ámbito académico, las universidades tienen el derecho a determinar su orientación filosófica e ideológica, para lo cual «cuenta[n] con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación». En el ámbito administrativo, tienen la facultad de decidir su organización interna y su funcionamiento, de acuerdo con la ley. Finalmente, en el ámbito presupuestal, la autonomía reside en la prerrogativa que tienen las universidades «de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad».

106. Ahora bien, en concordancia con lo sostenido por esta Corporación, en el caso de las universidades públicas u oficiales, los ámbitos administrativo y presupuestal de la autonomía convergen en un elemento común: el imperativo de que las mismas no estén vinculadas a ninguna de las ramas del poder público. Este punto de coincidencia asegura que «no haya cabida para las interferencias de [dicho] poder en [...] el manejo administrativo o financiero de los entes educativos», al tiempo que permite evitar que, «por vía de la asignación de recursos, los órganos políticos su[eran] afectar la autonomía de las universidades».

107. Además, esta independencia orgánica e institucional de las universidades estatales respecto de la Administración resulta fundamental porque constituye una condición para el ejercicio pleno de su autonomía académica. Esto, en la medida en que con ella se busca, por un lado, satisfacer la necesidad «que tiene una sociedad democrática, pluralista e igualitaria, de una universidad autónoma,

---

<sup>17</sup> Al estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2021».

independiente de los órganos de poder que conforman el Estado»; y, por otro, garantizar la libertad de cátedra, el desarrollo de la labor investigativa y la producción y transmisión de conocimiento científico.

### 3.2 Doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil

La Sala de Consulta y Servicio Civil se ha pronunciado en distintas oportunidades respecto de la autonomía universitaria. Por ejemplo, en el Concepto 1906, del 31 de julio de 2008<sup>18</sup>, destacó aspectos relacionados con la intención del Constituyente y la del Legislador al expedir Ley 30 de 1992:

[...] Como se observa, el constituyente daba por sentado que la autonomía es necesaria para el cumplimiento de la misión educativa, y que las injerencias en el manejo de la institución debían evitarse con el fin de no trastornar los procesos internos.

Destaca la Sala que cuando se profundiza en el estudio de las discusiones correspondientes a las sesiones de comisión referidas a la especialidad del régimen universitario se advierte que la intención de los Delegatarios era la de permitirle a cada universidad autorregularse en todos sus ámbitos.<sup>19</sup>

En síntesis, puede afirmarse que para el constituyente, las universidades han de ser entes autónomos, con régimen especial, no pertenecientes a la Rama Ejecutiva.<sup>20</sup>

[...]

Una primera aproximación a la ley 30 de 1992 permite afirmar que el legislador entregó a cada ente autónomo la definición de sus políticas educativas de conformidad con los lineamientos y planeación del sector educativo establecidos por el Ministerio de Educación, y la organización, dentro de su estatuto general, de

<sup>18</sup> Frente a una consulta elevada por el Ministerio de Educación Nacional, sobre la reglamentación de la carrera administrativa en las universidades estatales. También se puede revisar el Concepto 2294, del 26 de julio de 2016, a raíz de una consulta elevada por el Ministerio de Educación Nacional, acerca de diversos aspectos sobre la votación para la elección del rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC con domicilio en Tunja, en razón de la sentencia dictada el 3 de marzo de 2016, dentro del expediente radicado con el No. 11001-03-28-000-2015-00002-00, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, a través de la cual esta declaró la nulidad de la referida elección. En este concepto se explica que «[...] las universidades tiene amplia autonomía para dictar sus estatutos y dentro de estos, para establecer la forma de designar sus autoridades académicas y administrativas».

<sup>19</sup> El Acta No. 38 correspondiente a las sesiones de la Comisión Primera del viernes 10 de mayo de 1991<sup>19</sup>, el Delegatario Abel Rodríguez señaló: «Es preciso reconocer la autonomía universitaria de modo que pueda tener un parlamento con dos funciones: expedir un estatuto básico y elegir rector, la autonomía va pareja al nivel académico» [...] [Cita original]

<sup>20</sup> Ver Art. 115 de la Constitución Política y artículos 39 y 40 de la ley 489 de 1998. [Cita original]

todo lo relativo al personal administrativo, el cual, tal como se quiso con el cambio constitucional de 1991, debe ser ajeno a cualquier interferencia externa.

Es importante recordar que según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, debe entenderse por **autonomía** el *"estado y condición del pueblo que goza de plena independencia política"*, la *"condición del individuo de que de nadie depende en ciertos conceptos"* y la *"potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios."*

De igual forma señala el mismo diccionario, que por **régimen** debe entenderse, *"el modo de gobernarse o regirse en una cosa"*, las *"Constituciones, reglamentos o prácticas de un gobierno en general o de sus dependencias."*

Partiendo de los anteriores significados y encuadrándolos dentro del tema educativo, se concluye que la autonomía universitaria comprende el ejercicio pleno de potestades para determinar su funcionamiento y lograr el desarrollo de sus objetivos, no solo en la transmisión del conocimiento, sino para organizar y definir los instrumentos administrativos de orden humano y material que los hagan posible. [Negrillas originales] [...]

De igual forma, en el Concepto 2208, del 5 junio de 2014<sup>21</sup>, la Sala hizo un recuento histórico del referido principio:

[...]

El origen de la autonomía universitaria ha sido ubicado por la doctrina extranjera en el siglo XIII cuando las universidades buscaron liberarse de la injerencia de la Iglesia y del Estado<sup>22</sup>. Igualmente esta figura tuvo un desarrollo muy importante en la Alemania del siglo XIX, experiencia que posteriormente influiría en el desarrollo del sistema universitario norteamericano<sup>23</sup>. En este contexto, las universidades alemanas de la época gozaban de tres libertades particulares.

<sup>21</sup> Consulta elevada por el Ministerio de Educación Nacional, respecto de la posibilidad de que personas mayores de 65 años ejerzan el cargo de Rector de un ente universitario autónomo.

<sup>22</sup> "Academic freedom has roots that have been traced back to the thirteenth century when universities sought freedom from both Church and State by playing one off against the other in pursuit of more institutional autonomy". {La libertad académica tiene raíces que se remontan al siglo trece cuando las universidades buscaron liberarse tanto de la Iglesia como del Estado enfrentándose a estas con el objetivo de alcanzar una mayor autonomía institucional} (traducción de la Sala). Judith Arren, Government as Educator: A New Understanding of First Amendment Protection of Academic Freedom and Governance, Georgetown Law Journal, Vol. 97, 2009, p. 949. [Cita original].

<sup>23</sup> "For a variety of reasons, circumstances changed in the post-Civil War period. One significant factor that contributed to the growth of an American conception of professional academic freedom was the influence of the German universities, which recognized a strong, if limited, set of principles governing academic freedom. That influence was "transplanted onto American soil" by American students and academics who studied in Germany in significant numbers in the mid- to late-nineteenth century". {Por una variedad de razones, las circunstancias cambiaron en el periodo posterior a la Guerra Civil.

[...]

Finalmente, la tercera libertad respondía al nombre de *Freiheit der Wissenschaft*, que traducida significaba autogobierno académico. En virtud de esta se entendía que a pesar de que los recursos de las universidades tuvieran origen estatal, los entes universitarios debían tener la capacidad de tomar sus propias decisiones en asuntos internos y con la participación de sus propios miembros<sup>24</sup>.

En el contexto colombiano la figura de la autonomía universitaria ha sido reconocida tanto en el ámbito jurisprudencial como normativo. Así, la jurisprudencia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la considera como una manifestación de la naturaleza democrática, participativa y pluralista del Estado Social Derecho que establece y promueve la Carta Política colombiana<sup>25</sup> y en virtud de la cual se reconoce a las universidades:

*"[L]a capacidad de disponer conforme a la misma Constitución y a la Ley, de un margen de manejo y organización que le permita al ente universitario dirigir sus destinos con arreglo a sus propios objetivos, pero siempre bajo la dirección del Estado"*<sup>26</sup>

[...]

---

Un factor significativo que contribuyó al crecimiento de una concepción norteamericana de la libertad académica profesional fue la influencia de las universidades alemanas, las cuales reconocían un conjunto fuerte, aunque limitado, de principios que regulan la libertad académica. Esta influencia fue "trasplantada a suelo americano" por estudiantes y académicos norteamericanos que estudiaron en Alemania en un número importante en la mitad del siglo diecinueve}. (traducción de la Sala). Paul Horwitz, Grutter's first amendment, Boston College Law Review, Vol. 46, 2005, p. 474. Véase también: Walter P. Metzger, Profession and Constitution: two definitions of academic freedom in America, Texas Law Review, Vol. 66, 1988, p. 1269. [Cita original]

<sup>24</sup> Horwitz, Ob. cit., pp. 474-475. Areen, Ob. cit., p. 955. Metzger, Ob. cit., pp. 1269-1270. [Cita original]

<sup>25</sup> "Autonomía universitaria que al decir de la Corte representa no solo una garantía institucional que respalda la capacidad de autorregulación y autogestión de las instituciones oficiales y privadas que prestan el servicio público de educación superior, sino también una manifestación del carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de Derecho, en la medida en que dicha autonomía propugna por el desarrollo integral del educando en un ambiente donde imperen las libertades de pensamiento, enseñanza y aprendizaje, cátedra e investigación, impidiendo que en la formación académica haya una intromisión indebida de los órganos del poder público". Corte Constitucional. Sentencia del 18 de febrero de 2003, C/121/03. [Cita original]

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 24 de enero de 2013, Radicación número: 13001-23-31-000-2002-01530-01(0932-11). Véase igualmente Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 16 de febrero de 2012, Radicación número: 76001-23-31-000-2003-02047-02(2218-11); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 15 de diciembre de 2011, Radicación número: 25000-23-25-000-2006-01125-02(1789-11); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 23 de junio de 2011, Radicación número: 13001-23-31-000-2003-00632-02(2389-10). [Cita original]

Así la autonomía universitaria, concebida también como una garantía institucional<sup>27</sup>, otorga a los entes universitarios la capacidad de auto regularse y auto gestionarse<sup>28</sup>. En este sentido, se entiende que la autonomía universitaria comprende dos grandes potestades: i) la autorregulación filosófica y ii) la autorregulación o autodeterminación administrativa<sup>29</sup>. En la primera se incorporan las libertades de pensamiento, cátedra, enseñanza; así como también el derecho a escoger una opción educativa. Por su parte la segunda se relaciona con el manejo técnico, económico y de gestión del ente universitario<sup>30</sup>.

Asimismo, en virtud de la autonomía universitaria las universidades estatales u oficiales no integran ninguna de las ramas del poder público buscando con esto no solamente dotarlas de una libertad de acción para la ejecución de su misión y el desarrollo de las actividades que ella conlleva<sup>31</sup>, sino también permitir que la formación académica se desarrolle en un contexto ajeno a injerencias del poder

<sup>27</sup> "Ahora bien, de la naturaleza jurídica de la figura contemplada en el artículo 69 constitucional se derivan importantes consecuencias en cuanto a su alcance y comprensión. Como es sabido la categoría de garantía institucional es acuñada en los años veinte de este siglo por la doctrina alemana para referirse a determinadas instituciones no esenciales o centrales, pero sí típicas, y por tanto necesarias, de la organización político administrativa. Gracias a su reconocimiento constitucional gozan de protección, especialmente frente al legislador, pues a este último al regularlas le estaría vedado suprimirlas, vaciarlas de contenido o desfigurarlas, con esta prohibición queda garantizada la imagen maestra de la institución o *Leit-Bild*". Corte Constitucional. Sentencia del 21 de febrero de 2008, C-162/08. [Cita original].

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 6 de diciembre de 2012, Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00257-00. "El artículo 69 de la Constitución consagra la autonomía universitaria, la cual ha sido interpretada como una garantía institucional que busca legitimar la capacidad de autorregulación y autogestión, tanto en el campo educativo como administrativo, de las instituciones oficiales o privadas, encargadas del servicio público de educación superior". Corte Constitucional. Sentencia del 18 de septiembre de 2003, C-810/03. Véase igualmente Corte Constitucional. Sentencia del 14 de marzo de 2013, T-141/13; Corte Constitucional. Sentencia del 2 de octubre de 2008, T-945/08; Corte Constitucional. Sentencia del 30 de agosto de 2013, T-603/13; Corte Constitucional. Sentencia del 1º de diciembre de 2009, T-886/09; Corte Constitucional. Sentencia del 6 de marzo de 2008, T-234/08; Corte Constitucional. Sentencia del 6 de septiembre de 2005, C-926/05; Corte Constitucional. Sentencia del 23 de septiembre de 2010, C-768/10; Corte Constitucional. Sentencia del 25 de octubre de 2000, C-1435/00. [Cita original].

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 17 de enero de 2001, C-008/01. [Cita original].

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 20 de marzo de 2013, T-153/13. [Cita original].

<sup>31</sup> "El Constituyente, consciente del papel de estas instituciones, dispuso que las Universidades fueran entes autónomos en cuanto al libre pensar, al desarrollo del conocimiento, la libre concepción de la sociedad y las formas de organización, con libertad para generar, aplicar y transmitir conocimiento en los campos de las humanidades, la ciencia, las artes, la filosofía, la técnica y la tecnología, la investigación y el desarrollo de nuevas aplicaciones en los diferentes campos del saber mediante actitudes críticas; la autonomía se finca, pues, en la necesidad de desarrollar de forma independiente y ajena de toda interferencia los fines propios de la Universidad". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 23 de septiembre de 2010, Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00143-00(6016-05). [Cita original].

público respecto a su ideología, desarrollo académico, administrativo, y financiero<sup>32</sup>.

Con todo, a pesar de la autonomía de la que son titulares las universidades, no puede entenderse que ésta es absoluta pues en todo caso éstas se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley<sup>33</sup>. [Cursiva dentro del texto original] [...]

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 1º de agosto de 2013, Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00204-00(0679-11); "Y de acuerdo con lo prescrito por el artículo 113 Superior, los Entes Universitarios se constituyen en órganos autónomos e independientes de los que integran las Ramas del Poder Público, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado; autonomía, que además de significar la no pertenencia a ninguna de las Ramas del Poder, implica la posibilidad de actuar por fuera de las mismas, al igual que la titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la función constitucional encomendada". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 27 de enero de 2011, Radicación número: 08001-23-31-000-2002-01431-01(2124-07); "[L]a autonomía se predica no sólo hacia el interior del ente universitario sino frente a terceros y frente al Gobierno Nacional. Por ello se ha sostenido que ella permite a los entes universitarios lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político". Corte Constitucional. Sentencia del 6 de septiembre de 2005, C-926/05. Véase también Corte Constitucional. Sentencia del 18 de septiembre de 2003, C-810/03. [Cita original]

<sup>33</sup> "[E]l ente universitario puede dirigir sus destinos con arreglo a sus propios objetivos, pero siempre bajo la dirección del Estado... En conclusión la autonomía universitaria no es absoluta; en materia del régimen salarial y prestacional de sus empleados, pues los entes autónomos están sometidos a la normatividad legal y constitucional pertinente". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 31 de enero de 2013, Radicación número: 08001-23-31-000-2005-02603-03(1656-12). Véase igualmente: "Esta autonomía debe reflejarse entonces en los estatutos que para tal efecto dicten estos entes; siempre ajustados a la Constitución y la ley". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 1º de agosto de 2013, Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00204-00(0679-11). "Esta autonomía significa que la institución puede organizarse internamente dentro de los parámetros que el Estado le permite al reconocerle la calidad de Universidad". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 24 de enero de 2013, Radicación número: 13001-23-31-000-2002-01530-01(0932-11); "Si bien es cierto que las Universidades gozan de autonomía que la propia Constitución y la Ley les han conferido, no es menos cierto que la Carta Política sin excepción alguna dejó al Legislador la facultad de reglar el régimen de responsabilidad de los servidores públicos y su procedimiento". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 6 de diciembre de 2012, Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00257-00; "La autonomía Universitaria no incluye la facultad de reglamentar el régimen pensional de sus empleados dado que tal función es exclusiva del Congreso de la República por expresa disposición de la Constitución Política". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 29 de marzo de 2012, Radicación número: 25000-23-25-000-2004-05354-03(1788-11); "Así las cosas, uno de los límites que se ha trazado a la actividad autónoma que pueden desarrollar las Universidades, es precisamente el del respeto por el debido proceso, pues esta Corte ha sido clara en establecer que la autonomía no puede, bajo ninguna circunstancia ser sinónimo de arbitrariedad, por esto, es obligatorio que en los reglamentos se señalen las conductas que pueden ser consideradas como faltas, la sanción que eventualmente acarrearían, así como el procedimiento que se debería llevar a cabo en caso de que algún estudiante incurra en una de ellas". Corte Constitucional. Sentencia del 14 de marzo de 2013, T-141/13; "Este tribunal ha considerado que cuando entra en conflicto el principio constitucional de la autonomía de las universidades con los derechos fundamentales a la educación y a la maternidad, se debe procurar

83

Posteriormente, a través del Concepto 2304, del 10 de octubre de 2017<sup>34</sup>, la Sala se pronunció sobre la autonomía universitaria, el autogobierno y su alcance, en los siguientes términos:

[...]

La jurisprudencia ha definido la autonomía como *"la facultad que tienen las universidades para auto-dirigirse y auto-regularse, sin la intromisión de poderes externos o de la interferencia del Estado, siempre bajo los parámetros generales de la ley..."*<sup>35</sup>; es decir, *"... la autonomía de las universidades estatales no puede tenerse como absoluta<sup>47</sup>, primero porque no puede estar por encima de los demás derechos protegidos en la Constitución<sup>48</sup> y, segundo, porque la ley regula su actuación y establece las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (artículo 68 C.P.), como para establecer las reglas en virtud de las*

y dar prevalencia a estos últimos". Corte Constitucional. Sentencia del 30 de agosto de 2013, T-603/13; "Tales prerrogativas no pueden interpretarse en el sentido de abandonar su regulación al entero poder discrecional de las universidades, pues estas facultades han de ser ejercidas dentro del marco que fija la Constitución Nacional, y en tal sentido, el orden público, el interés general, el bien común y, desde luego, el respeto por los derechos constitucionales fundamentales". Corte Constitucional. Sentencia del 6 de noviembre de 2008, T-1105/08. "En consecuencia, la autonomía universitaria no puede ser comprendida en términos de soberanía universitaria; y por ende, no toda regulación legal que afecte el presupuesto, la administración, el gobierno o la disposición de los bienes de las universidades públicas puede ser entendida, *per se*, como una vulneración de la autonomía universitaria. De allí que la autonomía universitaria deba ser entendida en términos racionales, de manera amplia, no pudiendo estimar que la misma se vulnera por la imposición de una limitación temporal sobre el disfrute de un bien inmueble, situación que ya venía presentándose desde el pasado". Corte Constitucional. Sentencia del 7 de junio de 2006, C-452/06; "Reiteradamente esta Corporación se ha pronunciado sobre el derecho a la educación y a la autonomía universitaria, garantías que frecuentemente entran en conflicto. Así, ha sostenido que aunque es posible que las instituciones educativas creen sus propios reglamentos, tal regulación no puede desconocer u obstaculizar la materialización del núcleo esencial del derecho a la educación, el cual consiste en el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo". Corte Constitucional. Sentencia del 14 de febrero de 2012, T-068/12; "Ese tipo de autonomía, entendida como capacidad de autodeterminación ajena a la injerencia del poder ejecutivo, se hace viable en la estructura del Estado en los términos del artículo 113 de la C.P., el cual establece, que además de los órganos que integran las ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, entre ellos el Banco de la República (art. 371 C.P.); la denominada Comisión Nacional de Televisión (art. 77 C.P.), y las universidades del Estado (art. 69 C.P.), organismos todos a los que el Constituyente dotó de autonomía, no obstante su carácter de organismos de derecho público, sujetos a un régimen legal propio, lo que quiere decir que exigen por parte del legislador un tratamiento especial, que les permita efectivamente ejercer esa prerrogativa, sin que ello implique "...exonerarlas de todo punto de contacto con el Estado"<sup>8</sup>, o no admitir el control fiscal que sobre ellas debe ejercer la Contraloría General de la República, en cuanto se nutren de recursos públicos". Corte Constitucional. Sentencia del 29 de abril de 1997, C-220/97. [Cita original]

<sup>34</sup> Frente a la consulta elevada por el Ministerio de Educación Nacional, en torno a la Universidad Abierta y a Distancia, sede Florida EEJU-UNAD Florida, seccional en país extranjero, personería jurídica y convalidación de títulos universitarios.

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-491 del 14 de septiembre de 2016, Exp. No. D-11249. [Cita original]

*cuales se darán sus directivas y sus estatutos (artículo 69 C.P.) y para dictar su régimen especial. Con todo, el legislador no puede exceder las facultades otorgadas por el Constituyente, teniendo vedado imponer directrices que atenten contra la autonomía garantizada por la Carta*<sup>36</sup>. En síntesis, esta capacidad "de autodeterminación y autorregulación que caracteriza a las universidades estatales les proporciona una capacidad especial de decisión para el desempeño de sus funciones, para darse su organización y gobierno, y para manejar su presupuesto conforme al régimen especial autorizado por la Constitución"<sup>37</sup>.

Por tanto, con la facultad de auto-regularse y autodirigirse que tienen las universidades, pueden definir todo lo concerniente a su organización interna y de gobierno, a las normas que orientan su funcionamiento, a sus programas académicos, al ámbito de aplicación e implementación de los mismos, a la distribución de su presupuesto, entre otros. Dicha autonomía les otorga el "derecho a darse y modificar sus estatutos", siendo ellos su marco normativo interno que dirige el actuar del ente universitario, su organización, su política pública educativa, en fin, dicho instrumento regulatorio es la carta de navegación de las universidades, su brújula.

[...]

Se concluye que las universidades, en virtud de su naturaleza jurídica especial como entes autónomos e independientes, y en aplicación del principio de la autonomía universitaria, están facultadas para (i) expedir y modificar sus estatutos, (ii) regular su organización interna, (iii) crear, organizar y desarrollar sus programas académicos y su ámbito de aplicación, (iv) definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, (v) otorgar los títulos correspondientes, (vi) seleccionar a sus profesores, (vii) admitir a sus alumnos, (viii) adoptar sus correspondientes regímenes, (ix) establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional, en fin, su naturaleza especial les permite regularse de manera autónoma pero sujetándose a la constitución y a la ley. Adicionalmente, estas no forman parte de la rama ejecutiva del poder público ni están vinculadas, con alcance de tutela administrativa, al Ejecutivo. [Cursivas en el texto original] [Subrayas fuera del original] [...]

<sup>36</sup> Ibidem. Las citas siguientes son del original de la sentencia: <sup>[47]</sup> En torno al punto puede consultarse la Sentencia C-008 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis / <sup>[48]</sup> En sentencia C-008 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte señaló que "es evidente que la inspección y vigilancia debe ejercitarse dentro del marco constitucional y conforme a las reglas y a los precisos instrumentos que al efecto haya dispuesto la ley ( Artículo 150, numeral 8, C.P.) los cuales encuentran límite no solo en el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades (Artículo 69 C.P.) sino en la necesidad de que esas instituciones en ejercicio de esa misma autonomía logren cabalmente los altos fines sociales previstos en la misma Constitución para los que han sido creadas como producto de la iniciativa de los particulares encaminada a la satisfacción de necesidades que interesan a la sociedad en su conjunto (Artículos 38 y 62 de la Constitución Política)". [Cita original]

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-926 del 6 de septiembre de 2005, Exp. No. D-5707. [Cita original]

84

Así mismo, en el Concepto 2328, de 15 de agosto de 2017<sup>38</sup>, se citó un fallo la Corte Constitucional<sup>39</sup>, para reiterar algunas reglas en relación con la autonomía universitaria:

- La autonomía universitaria es la facultad que tienen las universidades para auto-dirigirse y auto-regularse, sin la intromisión de poderes externos y, en particular, sin la interferencia del Estado, pero siempre bajo los parámetros fijados por la Constitución y la ley.
- La autonomía protege por igual a las universidades privadas y públicas. Sin embargo, en relación con estas últimas, el artículo 69 superior exige que la ley establezca un régimen especial (previsto actualmente en la Ley 30 de 1992<sup>40</sup>), lo que se justifica por el hecho de que tales instituciones forman parte del Estado colombiano (como entes autónomos).
- La finalidad última de la autonomía universitaria es la de garantizar las libertades de enseñanza (o cátedra), de investigación y de opinión, en sus diferentes vertientes, todo lo cual ayuda a promover el desarrollo de la educación, la ciencia, el arte y la cultura, así como el acceso de las personas a tales bienes inmateriales.
- La autonomía universitaria tiene manifestaciones en diferentes campos: (i) en primer lugar, en el plano académico, que responde de forma más directa e inmediata a los fines para los cuales se consagró, y (ii) también en los planos administrativo y financiero, "*en donde cobra relevancia en la regulación de todo lo referente con la organización interna de la institución superior*", como medio o instrumento para hacer posible que las universidades tengan una independencia real y efectiva en el ámbito académico.
- En este segundo campo, las universidades pueden dictar sus propias normas y adoptar sus propias determinaciones en aspectos administrativos, disciplinarios, financieros etc., dentro del marco de la Constitución y la ley que las rige.
- Nada de lo anterior significa que la autonomía universitaria sea absoluta, pues está limitada, de una parte, por los propios fines para los cuales ha sido reconocida en la Carta Política, y de otra parte, por las normas constitucionales y legales que regulan a las instituciones universitarias, particularmente aquellas que conforman su régimen legal especial, el cual se encuentra contenido en la Ley 30 de 1992, principalmente. En esa medida, las universidades deben: (i) respetar los derechos constitucionales y legales de sus profesores, educandos, empleados y demás personas vinculadas a las mismas; (ii) cumplir las normas legales que

<sup>38</sup> Consulta presentada por el Ministerio de Educación Nacional, en la cual solicitaba concepto sobre la edad de retiro forzoso para el personal docente que labora en instituciones educativas oficiales, tanto en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, como en las universidades públicas, a raíz de la expedición de la Ley 1821 de 2016.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-491 del 14 de septiembre de 2016.

<sup>40</sup> "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior". [Cita original]

señalan las condiciones y los requisitos que deben tener en cuenta para su creación y funcionamiento (en concordancia con el artículo 68 de la Carta<sup>41</sup>), para dictar sus propios estatutos y para darse sus directivas, entre otros aspectos; y (iii) someterse a la inspección y vigilancia que constitucionalmente le corresponde al Presidente de la República (artículos 150, numerales 8 y 23, y 189 numerales 21, 22 y 26), quien la ejerce por intermedio del Ministerio de Educación Nacional.

En esa medida, la ley puede establecer válidamente limitaciones a la autonomía universitaria para los siguientes fines, entre otros: (i) salvaguardar el derecho a la educación de las personas y (ii) permitir y facilitar el cumplimiento de la función de inspección y vigilancia de la educación superior y de las instituciones que la ofrecen, por parte del Presidente de la República.

Dentro del marco de la Constitución y la ley, "la capacidad de acción de las universidades" se resume en las siguientes facultades: "(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>42</sup>". [Cursiva y subrayas en el texto original]

Igualmente, esta Sala se ha referido a la autonomía universitaria, desde los aspectos administrativos, para precisar su alcance, en el Concepto 2468, del 31 de agosto de 2021<sup>43</sup>, así:

[...]

Por su parte, en el ámbito administrativo, la autonomía universitaria se concreta en tres potestades fundamentales:

a) *Regirse por sus propios estatutos*: son las propias universidades las llamadas a establecer y modificar las normas que rigen su organización y funcionamiento.

b) *Darse sus propias directivas*: corresponde a las universidades designar a sus autoridades académicas y administrativas, así como seleccionar a sus profesores.

c) *Administrar su presupuesto*: las universidades tienen la potestad para distribuir autónomamente sus recursos, de acuerdo a sus necesidades y prioridades.

<sup>41</sup> "Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. (...)". [Cita original]

<sup>42</sup> "[42] Ver sentencias C-1435 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger y C-121 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández". [Cita original]

<sup>43</sup> Consulta elevada por el Ministerio de Educación Nacional, respecto a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano – UNITROPICO, su autonomía y régimen.

BT

La autonomía universitaria es considerada una garantía institucional<sup>44</sup> que está relacionada con otros principios y derechos constitucionales como el pluralismo (artículo 1), la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (artículo 27), la educación (artículo 67) y el libre desarrollo de la personalidad (artículo 16)<sup>45</sup>.

Ahora bien, la autonomía universitaria no es absoluta, pues está limitada por la Constitución y la ley<sup>46</sup>. De allí que, por ejemplo, no puede desconocer la potestad del Estado para intervenir en la educación.

[Cursivas en el texto original] [...]

### 3.3 Conclusiones

La Constitución Política reconoce que las universidades tienen la capacidad de autorregulación y autodeterminación, en asuntos académicos, administrativos y presupuestales, lo cual redundará en la garantía del servicio público de educación superior.

Desde luego, la autonomía universitaria debe ser ejercida de forma imparcial, razonable y con respeto de los demás derechos y garantías reconocidos en la Carta,

---

<sup>44</sup> Al definir su naturaleza jurídica, la Corte ha considerado que la autonomía universitaria debe ser entendida como una garantía institucional. Estas últimas han sido definidas por la Corte de la siguiente manera: "la garantía institucional no asegura un contenido concreto, ni un ámbito de competencias determinado e inmodificable, sino la preservación de los elementos identificadores de una determinada institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de lo que resultarían importantes diferencias con la figura de los derechos fundamentales". En este caso, la institución que pretende preservar la aludida garantía son las universidades (o, en términos generales, las instituciones de educación superior). Corte Constitucional. Sentencia C-137/18. [Cita original]

<sup>45</sup> La autonomía universitaria guarda relación con distintos principios y derechos constitucionales, como los siguientes: (i) el pluralismo (artículo 1 de la Constitución), en la medida que permite y promueve la elaboración y difusión de opiniones e información de distintas posiciones académicas y filosóficas; (ii) la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (artículo 27 de la Constitución), pues esta, en tanto derecho fundamental, supone como contrapartida la protección colectiva e institucional donde ella se ejerce; (iii) el derecho a la educación (artículo 67 de la Constitución), en la medida en que los destinatarios de la autonomía universitaria son instituciones encargadas de prestar el servicio público de educación; y (iv) el libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 de la Constitución), el cual se enriquece con la existencia de alternativas variadas sobre asuntos que la persona considera relevantes, dentro de las cuales pueda elegirse la que más se ajuste a las preferencias. Corte Constitucional. Sentencia C-137/18. [Cita original]

<sup>46</sup> Ciertamente, la autonomía de las universidades estatales no puede tenerse como absoluta, primero porque no puede estar por encima de los demás derechos protegidos en la Constitución y, segundo, porque la ley regula su actuación y establece las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (artículo 68 C.P.), como para establecer las reglas en virtud de las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (artículo 69 C.P.) y para dictar su régimen especial. Con todo, el legislador no puede exceder las facultades otorgadas por el Constituyente, teniendo vedado imponer directrices que atenten contra la autonomía garantizada por la Carta. Corte Constitucional. Sentencia C-491/16. [Cita original]

pues es una manifestación de la naturaleza democrática, participativa y pluralista del Estado Social Derecho que esta establece y promueve.

De lo anterior se desprende la facultad de las universidades de darse sus propios estatutos y reglamentos y escoger sus autoridades. Dichas normas rigen los procedimientos administrativos internos y son los instrumentos en los que se concretan los derechos, deberes y obligaciones que pesan sobre la comunidad educativa.

A la luz de la autonomía universitaria, la Constitución y la ley reconocen un amplio margen de autonomía al ente universitario para desarrollar los contenidos del reglamento y, especialmente, para aplicarlos e interpretarlos, sin injerencias.

En mérito de lo expuesto, la Sala

#### IV. RESPONDE:

*1. ¿Es viable jurídicamente prorrogar el encargo de las funciones de la Rectoría al Vicerrector General de la Universidad Militar por otros 90 días; y así sucesivamente, hasta que la Sección Quinta del Consejo de Estado resuelva el proceso de nulidad electoral, pese a que los estatutos de la Universidad no contemplan la prórroga?*

No. Teniendo en cuenta la normativa interna vigente de la universidad. Sin embargo, mientras se adelanta la modificación del Estatuto General, y para garantizar la continuidad del ejercicio de las funciones asignadas a la rectoría de la institución, en virtud de la autonomía universitaria y en atención al deber de acudir primero a las normas propias y exclusivas expedidas por la entidad académica, una vez venza el encargo del vicerrector general de las funciones del rector, por noventa (90) días, el Consejo Superior Universitario, en aplicación del tenor literal del artículo 30 del Estatuto General (Acuerdo 13 de 2010), que establece la designación del vicerrector general como una opción y no como un mandato, puede proceder a encargar a otro servidor de la institución, por el mismo término de noventa (90) días.

De manera adicional, la modificación del artículo 30 del Estatuto General de la universidad, teniendo en consideración lo establecido en el artículo 62 de esa misma normativa, debe considerar la regulación amplia y completa, de la figura del encargo de las funciones de la rectoría y su período, para determinar así la figura de la prórroga, los eventos en los que procedería y el término de duración de la misma, en observancia de lo dispuesto por el Estatuto General de la institución, en cuanto a su reforma, y en el Reglamento del Consejo Superior Universitario. Lo anterior con base en lo establecido por la Constitución y las Leyes 30 de 1992 y 805 de 2003, que aseguran la independencia e imparcialidad de la universidad para adoptar sus propias decisiones.

86

Remítase al ministro de Defensa Nacional y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Presidenta de la Sala



**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado



**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera de Estado



**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala

