



OJ-00120-2025

Bogotá D.C. febrero 14 de 2025

Señores/as

**CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO**  
Universidad Distrital Francisco José de Caldas  
Bogotá. D.C.

**ASUNTO: concepto sobre periodo representantes de los estudiantes ante la Asamblea Universitaria**

Respetados consejeros y consejeras:

En sesión de 23 de enero de 2025, el Consejo Superior Universitario solicitó el apoyo de la Oficina Asesora Jurídica para analizar la situación que se presenta con los representantes de estudiantes de pregrado y posgrados ante la Asamblea Universitaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas -en adelante la Universidad-. En relación con el tema, se pidió estudiar los siguientes puntos:

1. Modificar el periodo de los representantes de los estudiantes de pregrado y posgrado.
2. Eliminar la prohibición de reelección inmediata de los representantes ante la Asamblea Universitaria.
3. Acortar la fecha del proceso de elecciones de los representantes ante la Asamblea Universitaria.
4. Ejercer la función de interpretación en relación con la norma que estableció la función conferida al Consejo de Participación en cuanto al inicio de los periodos institucionales.
5. Normalizar los periodos institucionales y no hacer una nueva convocatoria a elecciones.

**ANTECEDENTES**

Para dar respuesta a la solicitud, es necesario tener en cuenta que el periodo institucional de los representantes de estudiantes ante la Asamblea Universitaria inició el 21 de enero de 2023 y finalizó el 20 de enero de 2025, tal como se puede apreciar en las resoluciones nro. 021 de noviembre 23 de 2022, 008 de mayo 3 de 2023, 014 de abril 25 de 2024 y 037 de noviembre 26 de 2024 emitidas por el Consejo de Participación Universitaria.



## SOBRE LOS PERIODOS INSTITUCIONALES

En el presente caso no hay duda acerca de que los periodos de los representantes de estudiantes ante la Asamblea Universitaria son de carácter institucional toda vez que se estableció expresamente así en el artículo 5 del Acuerdo 001 de 2020:

**ARTÍCULO 5. PERIODO INSTITUCIONAL:** Los representantes a la Asamblea Universitaria elegidos democráticamente, tendrán un periodo institucional de acuerdo con su estatuto y según lo previsto en el Estatuto General y en el Acuerdo 05 de 2012 del Consejo Superior Universitario.

El Consejo de Participación Universitaria, a partir de las primeras elecciones, fijará la fecha de inicio y finalización de los periodos institucionales según el presente artículo y en ningún caso podrá haber reelección inmediata.

De igual manera, en las resoluciones nro. 021 de noviembre 23 de 2022, 008 de mayo 3 de 2023, 014 de abril 25 de 2024 y 037 de noviembre 26 de 2024 se estableció de manera inequívoca las fechas extremas entre las que se los estudiantes elegidos tendrían la calidad de representantes. Además, por tratarse de un periodo institucional, este no depende ni se afecta por circunstancias personales como la fecha en que la persona asume la designación, la fecha en que la persona empieza a ejercer funciones o la ocurrencia de situaciones que impiden o interrumpen el ejercicio de la función.

Además, según la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de noviembre 25 de 1997 “*Son periodos institucionales aquellos objetivamente establecidos entre fechas determinadas, e individuales los que se inician con la posesión del elegido o nombrado*”<sup>1</sup>. En este caso, se cumple plenamente el criterio indicado por el Consejo de Estado para determinar que se trata de un periodo institucional.

### 1. SOBRE LA FUNCIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO PARA REGULAR LO ATINENTE A LA ASAMBLEA UNIVERSITARIA

Sentado lo anterior, debido a que uno de los problemas del caso en estudio consiste en determinar si el Consejo Superior Universitario puede modificar el periodo institucional de los representantes de los estudiantes de pregrado y posgrado ante la Asamblea Universitaria, es pertinente revisar las competencias de aquel.

Es necesario considerar que la Asamblea Universitaria es un cuerpo colegiado creado por el Consejo Superior Universitario en el marco de la autonomía universitaria reconocida por la Constitución Política y la Ley 30 de 1993, así como en virtud de las funciones otorgadas por esta última al consejo en mención. Específicamente, la Ley 30 de 1993 establece de forma clara en el artículo 57 que las universidades estatales u oficiales tienen autonomía administrativa y financiera.

De igual manera, se recuerda que el “*El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena. Sentencia de noviembre 25 de 1997, C.P. Mario Alirio Méndez, radicado IJ-746-S.



*dirección y gobierno de la universidad (...)*” de conformidad con el artículo 64 de la Ley 30 de 1993, mientras que el artículo 65 establece:

*“Artículo 65. Son funciones del Consejo Superior Universitario:*

*b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución.*

*(...)*

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

En esa medida, se tiene que determinar la duración de los periodos de los distintos asambleístas también es una competencia del Consejo Superior Universitario, tal como se hizo en el Acuerdo 001 de 2020 que remite al acuerdo 005 de 2012; razón por la cual también tiene la potestad para modificarlos.

Teniendo en cuenta lo anterior y, considerando que la Asamblea Universitaria no es una figura de creación legal, como sí lo son el Consejo Superior Universitario o el Consejo Académico, existe una amplia libertad de configuración normativa por parte del Consejo Superior Universitario para modificar los diferentes aspectos relacionados con su existencia y funcionamiento, en virtud de las facultades conferidas por la Ley 30 de 1993; esto debido a que son aspectos propios de la organización académica y administrativa de la Universidad.

Esto último también es aplicable a la posibilidad de eliminación de la reelección inmediata para los representantes a la Asamblea Universitaria establecida en la parte final del artículo 5 del Acuerdo 001 de 2020, toda vez que se trata de una prohibición definida por el propio Consejo Superior Universitario.

También es pertinente advertir que la amplia facultad de decisión del consejo en mención no implica la inexistencia de límites, en la medida que sus determinaciones no podrían contrariar normas de rango superior, como lo son la ley y la Constitución. Para el caso en estudio, los límites que son de interés son los fines del Estado y los derechos fundamentales.

En el presente asunto es necesario analizar si la decisión de modificar el periodo de los representantes de los estudiantes ante la Asamblea Universitaria tiene la capacidad de vulnerar el derecho a la participación de estudiantes que pudieran postularse para el periodo que empieza en 2025 o el derecho de los estudiantes electores.

Esta última inquietud surge debido a que tanto los interesados en postularse a la Asamblea como los posibles electores tienen la expectativa de ejercer su derecho a elegir y ser elegidos considerando que en actos administrativos de carácter público se consignó que el periodo de los representantes empezaba el 17 de enero de 2023 y finalizaba el 20 de enero de 2025. Dicha situación puede configurarse en una expectativa, por lo que es necesario revisar la jurisprudencia sobre el tema. En sentencia T-832A de 2013, la Corte Constitucional explicó la diferencia entre derecho adquirido, mera expectativa y expectativa legítima:



37. Las expectativas legítimas se ubican en una posición intermedia entre las meras expectativas y los derechos adquiridos. Las tres figuras hacen alusión a la posición fáctica y jurídica concreta en que podría encontrarse un sujeto frente a un derecho subjetivo. Una persona tiene un *derecho adquirido* cuando ha cumplido la totalidad de los requisitos exigidos para el reconocimiento del mismo; estará ante una *mera expectativa* cuando no reúna ninguno de los presupuestos de acceso a la prestación; y tendrá una *expectativa legítima* o derecho eventual cuando logre consolidar una situación fáctica y jurídica concreta en virtud de la satisfacción de alguno de los requisitos relevantes de reconocimiento del derecho subjetivo. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que (i) las meras expectativas carecen de amparo en la resolución de casos concretos; (ii) los derechos adquiridos gozan de una poderosa salvaguarda por haber ingresado al patrimonio del titular y; (iii) las expectativas legítimas son merecedoras de una protección intermedia atendiendo a los factores relevantes del asunto específico y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>2</sup>.

En la sentencia C-663 de 2007, el tribunal constitucional explicó sobre las expectativas legítimas:

*Las expectativas legítimas, por su parte, suponen que los presupuestos exigidos bajo la vigencia de una ley para consolidar un derecho, no se han configurado, aunque “[r]esulta probable que lleguen a consolidarse en el futuro, si no se produce un cambio relevante en el ordenamiento jurídico”.*

Las expectativas legítimas, en consecuencia, no implican el *nacimiento de un derecho*, sino que suponen una probabilidad cierta de consolidación futura del correspondiente derecho, si se mantienen las condiciones establecidas en una ley determinada. De allí que se considere, en general, que tales expectativas pueden ser modificadas por el legislador en virtud de sus competencias, si ello se requiere para cumplir fines constitucionales. El legislador, por lo tanto, no está obligado en principio a perpetuar las meras expectativas en el tiempo, dado que no son objeto en sentido estricto de la misma protección consagrada en el artículo 58 de la Carta Política para los derechos adquiridos<sup>3</sup> (cursivas dentro del texto original).

En la sentencia T-832A de 2013 también se explicó dos aspectos que son importantes en materia de producción normativa: los regímenes de transición como instrumentos para proteger las expectativas legítimas y el deber del productor de la norma frente a la protección de estas.

(...)

39. En sentencia C-428 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo) el Tribunal Constitucional sintetizó su jurisprudencia sobre la protección brindada a las expectativas legítimas mediante los regímenes de transición en los siguientes términos: *“Los regímenes de transición, en consecuencia, (i) recaen sobre expectativas legítimas de los asociados y no sobre derechos adquiridos; (ii) su fundamento es el de salvaguardar las aspiraciones de quienes están cerca de acceder a un derecho específico de conformidad con el régimen anterior y (iii) su propósito es el de evitar que la subrogación, derogación o modificación del régimen anterior, impacte excesivamente las aspiraciones válidas de los asociados, especialmente si existe la posibilidad de minimizar esa incidencia y de armonizar las expectativas ciudadanas y los cambios*

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-832A de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-663 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinoza.



*legislativos a través de un régimen de transición. || Como el legislador tiene plena competencia para modificar la ley como parte de sus atribuciones constitucionales (Art. 150 numeral 1 C.P.) y puede hacerlo dentro del margen de configuración que le es propio, es constitucionalmente legítimo que se utilice la figura del régimen de transición para evitar que una decisión relacionada con expectativas pensionales legítimas bajo la vigencia de una ley, se vea desvirtuada completamente por una ley posterior, en desmedro de quienes aspiraban a que sus derechos pudieran llegar a consolidarse bajo el régimen previo”.*

40. La defensa de las expectativas legítimas compete en primera oportunidad al Congreso de la República. A modo de ilustración esta protección puede observarse, entre otras hipótesis, en los siguientes eventos: (i) de forma amplia el artículo 288 de la Ley 100 de 1993 protege la expectativa legítima de acceder a una prestación pensional en cualquiera de sus regímenes, aunque sometiéndolo a las restricciones del principio de conglobamento: *“Todo trabajador privado u oficial, funcionario público, empleado público y servidor público tiene derecho a la vigencia de la presente Ley le sea aplicable cualquier norma en ella contenida que estime favorable ante el cotejo con lo dispuesto en leyes anteriores sobre la misma materia, **siempre que se someta a la totalidad de disposiciones de esta Ley**”* (Énfasis añadido); (ii) de manera específica el artículo 36 de la ley 100 de 1993 creó un régimen de transición o cambio normativo para las pensiones de jubilación cubiertas por los regímenes normativos que derogó. Igualmente, el legislador ha salvaguardado las expectativas legítimas (iii) a través del reconocimiento de una estabilidad laboral reforzada para las personas que están próximas a pensionarse o (iv) mediante el establecimiento de una pensión sanción en aquellos casos en que la responsabilidad por el acaecimiento de la contingencia vejez estaba a cargo del empleador, el que con el objeto de exonerarse de la prestación pensional daba por terminado el vínculo laboral luego de un considerable tiempo de servicios del trabajador (esta última hipótesis, sin embargo, se encuentra hoy derogada)<sup>4</sup> (negrilla y cursiva dentro del texto original).

En este momento, debido a que el periodo de los representantes de estudiantes finalizó el 20 de enero de 2025, se cumplen las condiciones para que quienes están interesados en la elección de los representantes para el nuevo periodo tengan una expectativa de ejercer el derecho a elegir y ser elegidos para integrar el cuerpo colegiado en cuestión, razón por la cual existe la posibilidad de que una decisión que modifique los periodos institucionales que cesaron pueda ser controvertida con éxito en sede de tutela o en sede de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, en relación con la posibilidad de eliminar la prohibición de reelección, no se observa que una medida que permita a todos los representantes ante la Asamblea Universitaria ser reelegidos de manera inmediata pudiera contravenir garantías o normas de rango constitucional o legal. No obstante, si se toma esa decisión, se recomienda adoptar una redacción lo suficientemente clara en el sentido de indicar que los interesados en la reelección deben postularse al proceso de elecciones y que deben cumplir plenamente los requisitos para poder ser elegidos para tal dignidad.

## **2. SOBRE LA POSIBILIDAD DE ADELANTAR O ACORTAR LOS TÉRMINOS PARA EL PROCESO DE ELECCIONES DE REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA UNIVERSITARIA**

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-832A de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



El proceso de elección de los representantes a la Asamblea Universitaria está regulado en el Acuerdo 001 de 2020 emitido por el Consejo Superior Universitario, específicamente en el artículo 9, el cual contempla diferentes términos para agotar algunas de las etapas: convocatoria; censo electoral; inscripción y, verificación de requisitos. No obstante, dicho artículo remite al Acuerdo 005 de 2012 en lo que no prevé, como lo es el sufragio.

Inicialmente, existen aspectos (como la convocatoria) para los que es posible establecer los términos mínimos en el calendario del proceso de elección. No obstante, el Acuerdo no contempla la posibilidad de reducir tiempos mínimos o eliminar etapas. En esa medida, la resolución que emitirá el rector (previa preparación del Consejo de Participación) tiene varios límites para reducir los tiempos del proceso de elección.

No obstante, la regulación de esa temática también fue expedida por el Consejo Superior Universitario y tampoco tiene unos parámetros fijados en norma superior que le indiquen cómo debe desarrollarse el proceso o los términos de cada etapa. En ese orden, al igual que en el punto anterior, el Consejo Superior Universitario tiene una capacidad de configuración normativa amplia para definir las etapas y términos del proceso en cuestión. De igual manera, la limitación para el ejercicio de esa potestad se encuentra en la Constitución Política, sin que se observen posibles vulneraciones de derechos, de fines del Estado o de otro tipo de principios.

### **3. SOBRE LA FUNCIÓN DE INTERPRETACIÓN DE LA NORMA QUE ESTABLECIÓ LA FUNCIÓN DE DEFINIR LOS PERIODOS INSTITUCIONALES**

El inciso segundo del artículo 5 del Acuerdo 005 de 2012 contiene las previsiones sobre los periodos institucionales de los representantes ante la Asamblea Universitaria, dentro de las cuales es preciso revisar la siguiente:

*“El Consejo de Participación Universitaria, a partir de las primeras elecciones, fijará la fecha de inicio y finalización de los periodos institucionales según el presente artículo y en ningún caso podrá haber reelección inmediata”.*

Del fragmento transcrito es de interés el aparte que le confiere al Consejo de Participación Universitaria la facultad de fijar la fecha de inicio y finalización de los periodos institucionales, toda vez que para el ejercicio de esa prerrogativa se consignó que se haría *“a partir de las primeras elecciones”*. El inciso transcrito puede interpretarse de dos (2) maneras:

- El Consejo de Participación Universitaria tiene la facultad permanente de fijar las fechas de inicio y finalización de los periodos institucionales de los representantes ante la Asamblea Universitaria, lo cual puede hacerse en cualquier tiempo; pero que era obligatorio ejercer esa función desde las primeras elecciones.
- El Consejo de Participación Universitaria solo tenía la facultad de fijar las fechas de inicio y finalización de los periodos institucionales de los representantes ante la Asamblea Universitaria para las primeras elecciones, sin que fuera posible hacerlo con posterioridad a



ese momento.

En opinión del suscrito, la interpretación adecuada de la norma es la primera en consideración a que la redacción no contiene una restricción para redefinir las fechas de inicio y finalización de los periodos institucionales, así como tampoco establece que dicha facultad solo podría ejercerse una única vez.

Sin embargo, también genera inquietud la segunda interpretación en la medida que al definir por única vez los periodos institucionales, los ciclos de estos operarían sin necesidad de un nuevo pronunciamiento, lo cual respaldaría que la función solo pudiera ejercerse por una única ocasión.

Debido a que existen dos interpretaciones posibles que pueden sostenerse argumentativamente, sería válido acudir a la función de la viñeta n) del artículo 14 del Estatuto General de la Universidad, el cual confiere al Consejo Superior Universitario la función de “*Resolver las dudas que se presenten en la interpretación de los reglamentos que expida*”.

En igual sentido, es aplicable el artículo 20 del Acuerdo 005 de 2012 consagra el principio de interpretación, según el cual: “*Interpretación restrictiva. Las disposiciones que limiten o restrinjan el ejercicio de los derechos regulados en el presente Acuerdo, se aplicarán a los supuestos expresamente previstos en ellas. En caso de varias interpretaciones, el Consejo Superior Universitario, en ejercicio de su función interpretativa, definirá la situación*”.

#### **4. CON RESPECTO A LA NORMALIZACIÓN DE LOS PERIODOS INSTITUCIONALES Y NO REALIZAR UNA NUEVA CONVOCATORIA A ELECCIONES**

Una alternativa que se puede explorar consiste en normalizar los periodos institucionales para que empiecen y terminen en las mismas fechas, sin realizar convocatoria a nuevas elecciones. Esta medida se puede adoptar a través de dos (2) senderos.

- La primera vía consiste en el ejercicio de la función establecida en el inciso segundo del artículo 5 del Acuerdo 005 de 2012, para que el Consejo de Participación Universitaria modifique la fecha de inicio y finalización de los periodos institucionales. No obstante, esta alternativa está supeditada a determinar si el Consejo de Participación Universitario tiene esa facultad o no.

Esta senda presenta una dificultad que consiste en que el periodo de los representantes de estudiantes ya se agotó, motivo por el cual el Consejo de Participación Universitaria no podría variarlo debido a que ello implicaría extender los periodos más allá de lo previsto en parágrafo primero del artículo 2 del Acuerdo 005 de 2012, lo cual es competencia del Consejo Superior Universitario.

- El segundo camino consiste en que el Consejo Superior Universitario modifique el periodo de los estudiantes, tema que ya fue abordado previamente en el numeral 1.



## CONCLUSIONES

1. El Consejo Superior Universitario tiene facultades amplias para definir aspectos sobre el funcionamiento e integración de la Asamblea Universitaria, en la medida que es una instancia de creación propia de la Universidad y no tiene normas superiores que definan aspectos propios de aquella. No obstante, en el presente caso, la modificación de los periodos institucionales de los representantes de estudiantes ante la Asamblea Universitaria tiene un riesgo jurídico asociado a la vulneración del derecho a la participación por las expectativas creadas a partir de la finalización de dichos periodos.
2. Es viable que el Consejo Superior Universitario elimine la prohibición de reelección de los representantes a la Asamblea Universitaria debido a que se trata de una restricción creada en virtud de las potestades propias de dicho cuerpo colegiado, sin que se observe el desconocimiento de una norma constitucional o legal por una decisión en ese sentido.
3. Es viable que el Consejo Superior Universitario disminuya los términos e incluso etapas en el proceso de elección de los representantes a la Asamblea Universitaria porque el procedimiento fue creado en virtud de las funciones propias del Consejo en mención. No se observa que con esa decisión pudiera vulnerarse una norma constitucional o legal.
4. En opinión del suscrito, la interpretación adecuada del inciso segundo del artículo 5 del Acuerdo 001 de 2020 consiste en que el Consejo de Participación Universitaria tiene la facultad de definir las fechas de inicio y finalización de los periodos de los representantes a la Asamblea Universitaria en los términos fijados por el mismo acuerdo, que se remite a su vez al Acuerdo 005 de 2012. No obstante, como existe una duda que resulta razonable, sería válido acudir a la función de interpretación del Consejo Superior Universitario.

Al respecto, el Consejo de Participación Universitaria no podría variar el periodo ya vencido porque este ya se agotó y la alteración de las fechas desbordaría las funciones asignadas.

Finalmente, se tiene que la Asamblea Universitaria es un espacio importante en el diseño propuesto en el nuevo estatuto general que se está discutiendo en este momento, por lo que se recomienda verificar que dicha instancia tenga las condiciones propicias para que pueda operar y cumplir los cometidos que se prevé encomendarle, especialmente en lo que tiene que ver con los estatutos derivados que harían funcional la nueva organización de la Universidad.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Cordialmente,

**Jaime Andres Riascos Ibarra**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica