

T-050-13

Sentencia T-050/13

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN PROCESO DE ELECCION DE AUTORIDADES UNIVERSITARIAS-Procedencia excepcional de la acción de tutela en proceso de elección de Rector en entidad universitaria autónoma

Para determinar la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos proferidos en el curso de un proceso de designación de las autoridades de entes universitarios autónomos públicos, es preciso que: (i) la vulneración del derecho fundamental que se invoca, tenga origen en un acto administrativo de trámite, que cuente con la entidad suficiente para definir o proyectar sus efectos sobre la elección; (ii) la acción de tutela se incoe antes de que se produzca el acto de elección (acto administrativo definitivo), pues después la competencia será del juez de lo contencioso administrativo; (iii) el acto pueda vulnerar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, sin que el afectado cuente con otra vía de protección.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO DE TRAMITE O PREPARATORIOS-Improcedencia general

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Condiciones y procedimientos para elección de Rector

ACCION DE TUTELA-Improcedencia contra acto administrativo de elección de Rector de la UIS por ser de carácter definitivo y tener otro mecanismo de defensa judicial

Referencia: expediente T-3617130

Acción de tutela incoada mediante apoderado por Juan Manuel Latorre Carvajal, contra la Universidad Industrial de Santander.

Procedencia: Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala Penal

Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D. C., cinco (5) de febrero de dos mil trece (2013)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alexei Julio Estrada, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido en segunda instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga en agosto 6 de 2012, dentro de la acción de tutela promovida por el señor Juan Manuel Latorre Carvajal, contra la Universidad Industrial de Santander, en adelante UIS.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo la Secretaría de dicha Sala, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 9 de la Corte, en auto de septiembre 27 de 2012, eligió el asunto de la referencia para su revisión.

Cuestión previa

Antes de abordar el análisis del asunto específico, debe hacerse constar que el Magistrado Alexei Julio Estrada comunicó verbalmente, con el ofrecimiento de reiterarlo por escrito, que se encuentra impedido para actuar en el estudio y decisión sobre la acción de tutela de la referencia, por considerar que está incurso en la causal prevista en el artículo 99 de la Ley 906 de 2004, al tener “interés en la actuación procesal”, habida cuenta que en la actualidad se desempeña como docente en la Universidad demandada en el presente caso.

Los restantes integrantes de la Sala Sexta de Revisión examinaron la causal referida, deduciendo que la vinculación del Magistrado Alexei Julio Estrada con el centro educativo, no compromete su comprobada imparcialidad. En efecto, agradeciéndole la manifestación efectuada, los dos restantes Magistrados encuentran que esa relación con la UIS no constituye, en síntesis, una circunstancia con potencialidad de generar interés vinculante y, de esa manera, no procede tal causal, correspondiendo entonces no aceptar el impedimento manifestado, por lo que el Magistrado Alexei Julio Estrada seguirá participando en la tramitación y decisión de este proceso.

I. ANTECEDENTES.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda

Mediante apoderado, el señor Juan Manuel Latorre Carvajal promovió acción de tutela contra la UIS, reclamando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a ser elegido y a la dignidad humana, según los hechos que a continuación son resumidos.

1. El accionante indicó que la institución educativa demandada[1], mediante un “acto administrativo complejo, diseñado y aprobado por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander”[2], realizó la convocatoria para designar el rector de la institución, para el período institucional 2012-2015[3].

2. Aseveró que postuló su nombre para dicho cargo, superó las etapas de admisión, evaluación de méritos académicos y consulta a los estamentos de la comunidad universitaria, y fue nominado entre los cuatro candidatos de los cuales el Consejo Superior Universitario designaría al rector.

4. Acorde con lo preceptuado en tal Acuerdo[4], el proceso de designación comprende las siguientes etapas:

Etapa

Desarrollo

Postulación de candidatos.

Inscripción ante la Secretaría General de la Universidad.

Evaluación de méritos.

Evaluación por parte del Consejo Académico del plan de gestión rectoral y hoja de vida de los aspirantes.

Divulgación de proyectos a la comunidad universitaria.

Programación y realización de foros, debates, entrevistas y publicación de programas en la página web de la Universidad.

Consulta de opinión.

Factor de opinión de los estamentos de la Universidad.

Elección por parte del Consejo Superior Universitario.

El Consejo Superior designa al rector entre los cuatro (4) aspirantes que hayan obtenido “el mayor factor de opinión”.

5. El actor explicó que el Consejo Académico en sesión realizada en abril 1º de 2012, verificó el cumplimiento de los requisitos de quienes se postularon al cargo, y acreditó que 8 de los 10 candidatos inscritos satisfacían las exigencias y calidades establecidas para la designación.

6. El Consejo Superior sometió a los candidatos acreditados por el Consejo Académico a una consulta ante tres estamentos de la Universidad (docentes de cátedra y planta, personal administrativo y estudiantes), para conformar un factor de opinión sobre ellos. Según acta de abril 20 de 2012, el escrutinio dio como resultado que los candidatos con mayor “factor de opinión” fueron[5]:

Posición

Candidato

Porcentaje

1

Jaime Alberto Camacho Pico

32.32

2

Gilberto Carrillo Caicedo

15.54

3

Juan Manuel Latorre Carvajal

13.6

4

Ivonne Suárez Pinzón

10.14

7. El señor Juan Manuel Latorre Carvajal indicó que una vez conformada la lista con los 4 candidatos con el mayor factor de opinión, el Consejo Superior procedió a efectuar la elección, mediante votación de sus integrantes. Explicó que el Consejo sesionó en abril 24, mayo 22 y junio 1º de 2012, pero ante la renuncia de uno de los nominados[6], sus integrantes decidieron, por votación, dar por concluido el proceso de designación[7].

8. Agregó que la decisión de finiquitar dicho proceso desconoció el Estatuto General de la Universidad y el acto administrativo que regló el procedimiento de designación, que establecían que el Consejo Superior designaría al rector “entre los cuatro aspirantes que hayan obtenido el mayor factor de opinión..., teniendo como premisa que sus méritos y planes de gestión han obtenido el reconocimiento y aceptación de la comunidad universitaria...”[8].

9. Señaló que la institución demandada vulneró así sus derechos al debido proceso, a ser elegido y a la dignidad humana, al desconocer el sistema reglado y los factores objetivos establecidos previamente por la normatividad y por la propia corporación nominadora para la elección.

10. Solicitó el amparo de las garantías invocadas y, en consecuencia, ordenar (i) “nombrar

rector para el período 2012-2015, entre los aspirantes que no han renunciado a su derecho a ser elegidos para tal alto cargo público, dando aplicación a la normatividad establecida para tal efecto”; y (ii) suspender “cualquier proceso posterior para elegir rector de la Universidad Industrial de Santander, mientras no se resuelva el presente recurso constitucional”[9].

Para fundamentar sus pretensiones, el actor allegó dos discos compactos donde, entre otros documentos, figuran[10]:

1. Resultados de consulta de opinión.
2. Reportes de la comunidad académica relativos al proceso de designación de rector para el período 2012-2015.
3. Acuerdo 166 de 1993, al igual que 017 y 018 de 2012.

II. Actuación procesal

Mediante auto de junio 7 de 2012, el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Bucaramanga admitió la demanda, ordenó informar de ello a la Universidad accionada y, como medida provisional, decretó la suspensión del proceso para la elección del rector de la Universidad, hasta tanto se produzca una decisión de fondo dentro de la acción[11].

A. Respuesta de la UIS

Mediante apoderada, la UIS se opuso a la prosperidad de la acción[12], anotando que no existe vulneración a ningún derecho fundamental, pues “sus decisiones se han adoptado conforme al ordenamiento constitucional, legal y reglamentario vigente, en ejercicio de la Autonomía Universitaria”[13].

Indicó que la Ley 30 de 1992 facultó al Consejo Superior para la designación y remoción del rector en la forma que prevean sus estatutos, en desarrollo del principio de autonomía universitaria. Así, ese órgano expidió el Estatuto General de la Universidad, mediante Acuerdo 166 de 1993, donde se definieron los requisitos, calidades mínimas y procedimientos para designar al titular de dicho cargo, en concordancia con el artículo 26 que preceptúa: “El Rector será designado por el Consejo Superior mediante decisión

mayoritaria de sus miembros, para un período de tres años y podrá ser reelegido.”

Expuso que en aras de designar rector para el período 2012-2015, el órgano superior expidió los Acuerdos 017 y 018 de marzo 16 de 2012, mediante los cuales realizó la convocatoria y regló el procedimiento de designación.

Indicó que en concordancia con esas disposiciones, se efectuó la inscripción de los aspirantes, la verificación de los requisitos y la evaluación de méritos por el Consejo Académico, y se realizó la consulta de opinión a los estamentos de la Universidad, conformados por los profesores de planta y de cátedra, el personal administrativo y los estudiantes.

Reseñó que concluida la consulta se constituyó el listado de los cuatro candidatos entre los cuales el Consejo Superior designaría al rector. Sin embargo, en las sesiones realizadas en abril 24, mayo 22 y junio 1º de 2012 por el Consejo para efectuar la elección, ninguno de los aspirantes obtuvo la mayoría requerida, pues “la corporación está conformada por NUEVE miembros, por lo que para ser designado rector, se requiere mínimo de CINCO votos, es decir, la mayoría de sus integrantes”[14].

Enfatizó que el proceso de designación de rector concluyó porque en la deliberación realizada en junio 1º, el voto en blanco de los integrantes del Consejo fue mayoritario, lo que condujo a someter “a consideración de sus integrantes la decisión de convocar a un nuevo proceso, decisión que fue adoptada con el voto favorable de siete (7) de sus integrantes, fijándose el día 15 junio del año 2012, como la fecha en que sesionaría el Consejo Superior, con el propósito de definir los términos de una nueva convocatoria”[15].

Resaltó además el valor del voto en blanco como alternativa válida de expresión política y garantía de la democracia en el marco de un Estado social de derecho, cuya consecuencia en el presente evento no podría ser otra que la de convocar a un nuevo proceso de designación de rector.

Junto con el escrito reseñado, la parte accionada allegó en copia, entre otros:

1. Poder otorgado por el rector de la UIS, mediante escritura pública[16].

2. Certificado de existencia y representación legal de la UIS, emitido por la Secretaría General de la misma[17].
3. Acta de Posesión 18, de junio 15 de 2012, expedida por el Consejo Superior Universitario, mediante la cual se posesiona al docente Álvaro Gómez Torrado como rector encargado, hasta tanto se designe uno en propiedad[18].
4. Acuerdo 042 de junio 15 de 2012, expedido por el referido Consejo, “por el cual se nombra al doctor Álvaro Gómez Torrado Rector encargado de la Universidad Industrial de Santander”[19].
5. Acuerdo 166 de diciembre 22 de 1993, “por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Industrial de Santander”[20].
7. Acuerdo 018 de marzo 16 de 2012, “por el cual se reglamenta el procedimiento para la designación de Rector de la Universidad Industrial de Santander para el período 2012-2015”[22].
8. Actas 04 de abril 24, 06 de mayo 22 y 07 de junio 1°, todas de 2012, correspondientes a las sesiones adelantadas por el Consejo Superior para designar al rector de la UIS[23].

B. Sentencia de primera instancia

Mediante fallo de junio 26 de 2012, el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Bucaramanga concedió el amparo, al inferir la existencia de un perjuicio irremediable susceptible de protección inmediata.

Explicó que “le asiste razón al accionante, por cuanto su derecho a ser elegido se ve vulnerado, como quiera que cumple con los requisitos exigidos para tal fin e igualmente ha superado las etapas del proceso de selección y por ello conformó la cuaterna”[24].

En consecuencia, ordenó continuar el proceso de designación del rector de la UIS para el período 2012-2015, entre los aspirantes que no hubiesen renunciado a su derecho a ser elegidos para dicho cargo público[25].

C. Impugnación

En escrito de julio 3 de 2012, la apoderada de la UIS impugnó el fallo del a quo, invocando argumentos similares a los contenidos en la contestación de la demanda y que “la actuación administrativa culminó con la expedición del Acuerdo N° 036 de 2012, que no corresponde a circunstancia diferente que lo dispuesto y contenido en el Acta N° 07 correspondiente a la sesión del 01 de junio de 2012, del Consejo Superior”[26].

Expuso que los precitados actos administrativos contenían decisiones definitivas sobre la terminación del proceso de designación, por tanto eran susceptibles de ser controvertidos ante la jurisdicción contenciosa.

Por último, señaló que el Consejo Superior “deliberó y sometió a votación la necesidad de realizar un nuevo proceso de designación, teniendo en cuenta que los aspirantes habilitados para tal efecto, no obtuvieron la mayoría necesaria, mayoría que sí obtuvo el voto en blanco, razón por la cual el proceso culminó y se decidió realizar una nueva convocatoria, con el propósito de designar rector de la Universidad”[27].

Mediante sentencia de agosto 6 de 2012[28], la Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga revocó el fallo impugnado y negó el amparo de los derechos invocados, ante la falta de subsidiariedad de la acción, pues la decisión del Consejo Superior de la Universidad de concluir el proceso de designación estaba contenida en un acto administrativo de carácter definitivo, frente al cual procedían los recursos de la vía gubernativa y acciones judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa.

E. Pruebas solicitadas por la Sala de Revisión

1. Mediante auto de noviembre 22 de 2012[29], el Magistrado sustanciador de esta corporación ordenó vincular a la actuación al Ministerio de Educación Nacional, al Gobernador de Santander y a quien en la actualidad ejerce como rector encargado de la UIS, señor Álvaro Gómez Torrado, para que se pronunciaran respecto de los hechos expuestos en la demanda.

Ordenó además oficiar al Consejo Superior de la Universidad, para que remitiera copia del acto administrativo por el cual se concluyó el proceso de designación de rector para el período 2012-2015; indicara la fecha en que dicha decisión fue puesta en conocimiento de los aspirantes al cargo y de la comunidad universitaria; e informara si contra ese acto

procedían recursos, si estos se surtieron y si ya habían sido resueltos.

Igualmente, para que remitiera copia de las actuaciones administrativas, las peticiones, los recursos y las decisiones sobre los mismos, surtidos dentro del proceso de designación. A su vez, cuáles actuaciones fueron publicadas o divulgadas a los aspirantes al cargo y a la comunidad universitaria.

Dispuso además allegar copia de los estatutos de los Consejos Superior y Académico de la Universidad y reseñar la reglamentación del procedimiento de designación de rector para el período 2012-2015, junto con la normatividad que regulaba los aspectos no previstos.

2. También solicitó el Magistrado sustanciador al Consejo Académico de la UIS allegar copia de los resultados de la evaluación de méritos académicos que efectuó a los aspirantes al cargo de rector y de los pronunciamientos que sobre el proceso de designación haya realizado.

3. Por último, se pidió a la Universidad, por conducto del rector encargado, que comunicara el referido auto a los candidatos del proceso de designación realizado para el período 2012-2015, y a quienes en la actualidad participen en la nueva convocatoria para el período 2013-2016, en procura de que estos pudieran intervenir, si así lo deseaban, en el presente asunto.

F. Respuesta del Ministerio de Educación Nacional

En diciembre 3 de 2012, la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de ese Ministerio aseveró que en el presente asunto no se advertía transgresión a garantías fundamentales. “Lo único que se evidencia es el uso de un derecho constitucional como lo es el voto en blanco, debido a la no satisfacción de los perfiles de los candidatos con las expectativas y exigencias que los miembros del Consejo Superior Universitario buscan para el rector de la UIS, pero que en ningún momento puede constituirse en violación a la dignidad humana, debido proceso, vida digna y derecho a ser elegido.”[30]

Expresó que la actuación del Consejo Superior se ajustó a las disposiciones del Estatuto General de la Universidad y demás acuerdos reglamentarios del procedimiento de designación. A su vez, aseveró que la decisión del a quo sobre la posibilidad de reanudar el

proceso con los candidatos inscritos, no solo desconoce el carácter constitucional que tiene el voto en blanco, sino también constriñe a los miembros del órgano colegiado a elegir entre quienes, en su sentir, no reunían las calidades necesarias para asumir el cargo.

Explicó que el voto en blanco está contemplado en el ordenamiento jurídico interno como un derecho constitucional, que efectiviza el principio democrático del Estado social de derecho. En consecuencia, “el voto en blanco emitido por el representante del señor Presidente de la República y por el delegado de la Ministra de Educación Nacional fue la expresión de la no conformidad con los perfiles que quedaron para la elección del rector de la UIS, primando a su criterio, los intereses de la comunidad universitaria” [31].

Concluyó reiterando que la acción de tutela era improcedente para dirimir la controversia sobre la legalidad de las actuaciones del Consejo Superior en el procedimiento de designación de rector, pues el actor siempre contó con otro medio de defensa judicial y no sustentó ni demostró en debida forma la configuración de un perjuicio irremediable, que permitiera superar el estadio de la subsidiariedad en la acción de tutela.

G. Respuesta del Consejo Académico de la UIS

En comunicación de diciembre 7 de 2012, el Consejo Académico representado por la asesora jurídica de la Universidad expresó que en sesión de abril 10 de 2012, verificó el cumplimiento de los requisitos y calidades exigidas para ocupar el cargo de rector e, igualmente, efectuó la evaluación de méritos académicos de los inscritos en el proceso de designación de rector.

Expuso que los resultados de la evaluación se consignaron en el Acta 15 de abril 10 de 2012, y en las Actas 16 de abril 13 y 17 de abril 17 de 2012 constan las resoluciones sobre las solicitudes de los candidatos[32].

H. Respuesta del Consejo Superior de la UIS

Mediante escrito de diciembre 7 de 2012, la asesora jurídica de la Universidad, actuando en representación del Consejo Superior, allegó el Acuerdo 036 de junio 1º de 2012, “por el cual se da por terminado el actual proceso de designación de rector”[33].

Reseñó que una vez aprobadas las actas y acuerdos emitidos por el Consejo Superior,

fueron publicados en la “intranet institucional” para conocimiento de la comunidad universitaria y que contra ese Acuerdo 036 de junio 1º de 2012, que es un acto administrativo, no fueron interpuestos recursos.

Indicó que con posterioridad a la aprobación del referido Acuerdo 036 fueron formuladas nueve acciones de tutela por tres candidatos a rector y algunos estudiantes de la universidad, las cuales fueron resueltas de manera desfavorable a las pretensiones de los demandantes.

Igualmente, adjuntó las actuaciones administrativas surtidas en desarrollo del proceso de designación convocado por el Acuerdo 017 y reglamentado por el Acuerdo 018, ambos de marzo 16 de 2012. Refirió que en las sesiones realizadas por el Consejo Superior para la elección de rector en abril 24 y mayo 22 siguiente, los resultados fueron:

Sesión de abril 24 de 2012

Candidato

Gilberto Carrillo Caicedo

4

Jaime Alberto Camacho Pico

4

Juan Manuel Latorre Carvajal

0

Ivonne Suárez Pinzón

0

Voto en blanco

1

Sesión de mayo 22 de 2012

Candidato

Votos

Gilberto Carrillo Caicedo

4

Jaime Alberto Camacho Pico

3

Juan Manuel Latorre Carvajal

0

Ivonne Suárez Pinzón

0

Voto en blanco

2

Expuso que el Consejo Superior decidió convocar a una nueva deliberación, atendiendo que el número de votos obtenido por los aspirantes no cumplía con la mayoría requerida por el Estatuto General de la Universidad para designar rector. En consecuencia, en sesión convocada para junio 1º de 2012 se realizó una nueva votación, que registró idéntico resultado al de la deliberación de mayo 22. Debido a lo anterior, se convocó por el presidente del Consejo a otra votación, cuyos resultados fueron:

Sesión de junio 1º de 2012

Candidato

Votos

Gilberto Carrillo Caicedo

3

Jaime Alberto Camacho Pico

0

Juan Manuel Latorre Carvajal

0

Ivonne Suárez Pinzón

0

Voto en blanco

6

Explicó que ante la imposibilidad de designar rector y atendiendo la preeminencia del voto en blanco en la última sesión, el Presidente del Consejo sometió a votación la viabilidad de concluir el proceso y convocar a uno nuevo, lo cual fue aprobado por la mayoría de los integrantes (7 votos a favor, uno en contra y uno en blanco, f. 101 cd. inicial), como se consignó en el Acta de junio 1º de 2012, que recogió el acto de votación y en el Acuerdo 036 de 2012; no obstante, contra dichos actos administrativos no se formularon los recursos de la vía gubernativa.

I. Respuesta del Rector encargado de la UIS

En escrito de diciembre 7 de 2012, el señor Álvaro Gómez Torrado, rector encargado, se opuso a la prosperidad de la acción de tutela precisando que las actuaciones del Consejo

Superior dentro del procedimiento de designación de rector, no generaron vulneración a las garantías fundamentales invocadas.

Refirió que el Acuerdo 036 de 2012, con el cual concluyó el proceso de designación, es un acto administrativo de carácter definitivo, que finalizó la actuación administrativa iniciada para la designación de rector, agregando que aunque “dicho procedimiento no terminó con el nombramiento de rector, los resultados de la votación fueron dicientes, pues independientemente de no haberse efectuado un nombramiento, lo cierto es que en ejercicio del derecho al ‘voto en blanco’, amparado por la Carta Política, la mayoría de los integrantes del Consejo Superior, adoptaron la precitada decisión...”[34] (está en negrilla en el texto original).

Igualmente, denotó la ausencia de un perjuicio irremediable que permitiera superar el presupuesto de la subsidiaridad de la acción de amparo, o que facultara al juez de tutela para pretermitir los medios de defensa judicial al alcance del demandante.

J. Respuesta del Gobernador de Santander

En escrito de diciembre 12 de 2012, el Gobernador de dicho departamento informó que las decisiones adoptadas por el órgano superior de la Universidad en el curso del proceso de elección de rector, se ajustaron a las disposiciones que lo reglamentaron, con arreglo a los preceptos constitucionales.

Puntualizando que la decisión de convocar un nuevo proceso de designación fue sometida a votación entre los miembros del Consejo Superior, y contó con “el voto favorable de siete (7) de sus integrantes, fijándose el día 15 de junio del año 2012, como la fecha en la que sesionara el Consejo Superior, con el propósito de definir los términos de una nueva convocatoria”[35].

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate

Atendiendo las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de esta acción y las decisiones adoptadas en las instancias, corresponde a la Sala Sexta de Revisión determinar si esta vía de amparo es procedente para enjuiciar la presunta vulneración de los derechos invocados por el actor. En tal sentido, la Sala deberá establecer si se cumplen los presupuestos de la acción de tutela contra actos administrativos, particularmente los emitidos en el curso de procesos de designación de rector en entes universitarios autónomos.

De ser así, la Sala constatará si la decisión adoptada por el Consejo Superior de la UIS de concluir el proceso de elección de rector para el período 2012-2015, sin haber efectuado la designación entre los inicialmente preseleccionados, se ajustó al debido proceso, o si por el contrario, vulneró derechos fundamentales, como señaló el a quo.

Para dar solución a ese caso concreto, la Corte reiterará primero su jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos que se profieran en desarrollo de procesos electorales para la designación de autoridades de los entes universitarios autónomos.

Tercera. Procedencia excepcional del amparo constitucional para la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo en los procesos de elección de autoridades universitarias

La jurisprudencia de esta corporación se ha ocupado de analizar en distintas oportunidades la procedibilidad de la acción de tutela frente a la vulneración del derecho al debido proceso administrativo, en el escenario constitucional de los procesos de elección de rectores en los entes universitarios autónomos.

Así, ha indicado que si bien la autonomía garantiza a las universidades la facultad de darse sus propias directrices y de regirse por sus estatutos, sin la injerencia de agentes externos a la institución educativa, es claro que los mismos deben ajustarse al ordenamiento jurídico que los rige, a partir del conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales[36].

Al respecto cabe señalar, en primer término, que la Corte ha descartado la posibilidad de que mediante acción de tutela se pueda controvertir la legalidad de los actos de carácter general y abstracto, mediante los cuales las autoridades universitarias en ejercicio de la autonomía que les reconocen la Constitución y la ley, determinan el procedimiento para la elección de rector, como quiera que este tipo de actos generales están expresamente exceptuados de la competencia del juez de tutela (artículo 6.5 del Decreto 2591 de 1991).

Este tribunal en fallo T-151 de febrero 12 de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis, reiteró la regla general sobre la procedencia del amparo constitucional, que establece que salvo la existencia de perjuicio irremediable, la acción resulta improcedente si lo que se busca es inaplicar o dejar sin efectos actos administrativos de carácter general, emitidos por autoridad pública[37].

En esa oportunidad, la Corte analizó la solicitud de revocatoria formulada por el demandante contra el acto por el cual se había reglamentado el proceso de elección del rector de la Universidad de Cartagena (también pública, como la UIS), al estimar que esa disposición excluía indebidamente a los pensionados del citado centro educativo de la posibilidad de ejercer su derecho al voto, sobre lo cual manifestó (no está en negrilla en el texto original):

“Es evidente en consecuencia la improcedencia de la acción de tutela en el presente caso, independientemente de las razones aducidas por el peticionario en relación con la eventual oposición a la Constitución de algunas de las disposiciones contenidas en Estatuto General de la Universidad de Cartagena, y en la Resolución del Rector de esa entidad ‘por medio de la cual se establece el proceso de votaciones y se reglamenta el régimen de reclamaciones’ relativas al proceso de elección del Rector.

Si se llegara a considerar, en efecto, que los actos generales expedidos por el Rector o por el Consejo Superior de la Universidad de Cartagena, -ente universitario autónomo (artículo 57 de la ley 30 de 1992)-, violan la Constitución y la ley, la anulación de los mismos, por esos motivos, en caso de darse, corresponde al juez administrativo, quien, constitucional y legalmente, es el encargado de establecer si se ha presentado o no violación de las normas superiores.

Sobre el particular cabe recordar que la ley ha excluido explícitamente el examen de tales actos de la competencia del juez de tutela. -artículo 6º, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991. (...) En el caso que ocupa la Corte el ejercicio de la autonomía reconocida a la Universidad de Cartagena para establecer los procedimientos internos de elección del Rector no desbordaron prima facie los límites fijados por la Constitución. Solamente al juez competente, es decir al juez administrativo corresponde hacer la valoración de la constitucionalidad de esta norma de carácter general, impersonal y abstracto cuyo examen escapaba a la competencia del juez de tutela, el cual solamente ante una evidente violación de los postulados de la carta política hubiera podido eventualmente inaplicar, que no suspender, para el caso concreto las disposiciones respectivas.”

En sus consideraciones, el tribunal constitucional señaló que la acción de tutela no está prevista en el ordenamiento jurídico para controvertir la legalidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto, mediante los cuales las autoridades universitarias en ejercicio de la autonomía que les reconoce la Constitución y la ley, regulan el procedimiento para llevar a cabo el proceso de elección, designación y remoción del rector.

Poco después, en fallo T-182 de febrero 15 de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte analizó una decisión de la Junta General Escrutadora en el proceso de elección del rector de la misma Universidad de Cartagena, relativa a la anulación de los votos depositados en determinadas mesas de comicios, por considerar que los sufragantes no eran docentes activos del centro educacional. El conflicto giraba en torno a que, en virtud de dicha determinación recogida en un acta, el actor a pesar de ser el único candidato que obtuvo los votos requeridos para la designación, no fue nombrado formalmente, desconociendo presuntamente sus derechos al debido proceso administrativo y a elegir o ser elegido.

La Corte estableció como elemento esencial de análisis la identificación de la naturaleza jurídica de los actos contra los que se dirige el reproche constitucional, a fin de determinar la procedencia de la acción de tutela. Para el efecto, reseñó la jurisprudencia relacionada con la procedencia excepcional del amparo contra los actos de trámite o preparatorios, contenida en la sentencia SU-201 de abril 21 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell:

“Los únicos actos susceptibles de acción contenciosa administrativa son los actos

definitivos, no los de trámite o preparatorios; estos últimos se controlan jurisdiccionalmente al tiempo con el acto definitivo que pone fin a la actuación administrativa.

Partiendo del supuesto de que el acto de trámite o preparatorio no contiene propiamente una decisión en la cual se expresa en concreto la voluntad administrativa y que su control jurisdiccional se realiza conjuntamente con el acto definitivo, podría pensarse que la acción de tutela sólo es de recibo en relación con este último, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (arts. 86 inciso 3° de la C.P. y 8° del Decreto 2591/91).

No obstante, a juicio de esta Corte, aunque en principio no procede la tutela contra los actos de trámite o preparatorios, que simplemente se limitan a ordenar que se adelante una actuación administrativa dispuesta por la ley, de manera oficiosa por la administración, en ejercicio del derecho de petición de un particular o cuando éste actúa en cumplimiento de un deber legal (art. 4° C.C.A.), excepcionalmente, algunos actos de trámite o preparatorios, pueden conculcar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, en cuyo caso, sería procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo.

... ..

‘Adicionalmente, existen otras razones para avalar la procedencia de la tutela contra los actos de trámite o preparatorios. Ellas son:’

‘-Esta clase de actos no son susceptibles de acción contenciosa administrativa y, en tal virtud, no existe medio alternativo de defensa judicial que pueda ser utilizado para amparar los derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados de manera inmediata.’

‘-Según el art. 209 de la C.P., ‘La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...’ y el artículo 29 de la C.P, garantiza el debido proceso en las actuaciones administrativas. La tutela contra actos de trámite que definen una cuestión esencial dentro de la actuación administrativa, a la manera de una medida preventiva, como se explicó antes, persigue la finalidad de que las actuaciones administrativas adelantadas con anterioridad a la adopción de la decisión final se adecuen a los mencionados principios y aseguren el derecho de defensa de los administrados. De esta

manera, se logra la efectividad de los derechos de los administrados en forma oportuna, se les evita el tener que acudir necesariamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para obtener su protección, a través de la impugnación del acto definitivo y, consecuentemente, se conjura la proliferación de los procesos ante dicha jurisdicción, lo cual indudablemente redundará en beneficio del interés público o social. [38]”

En el precitado fallo T-182 de 2001, se expresó que procedía la acción para defender la integridad del debido proceso administrativo en la elección del rector de la Universidad de Cartagena, ante las irregularidades cometidas por la Junta General Escrutadora, que al estar contenidas en actos administrativos de trámite, con entidad suficiente para alterar el resultado electoral, tornaban ineludible conceder el amparo de manera definitiva, dada la inexistencia de otro medio de defensa judicial para lograr la protección requerida.

Así, esta corporación determinó entonces que la acción de tutela está llamada a prosperar en aquellos casos en que se vulnere el procedimiento administrativo en la designación de un rector, cuando el hecho generador de dicha trasgresión tenga su origen en un acto de trámite, requiriéndose para el efecto que: (i) la irregularidad en dicho acto tenga la virtud de definir una cuestión esencial dentro de la actuación administrativa; (ii) que de alguna manera la misma tenga la virtud de proyectarse en la decisión principal; y que por consiguiente, (iii) pueda vulnerar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, sin que el afectado cuente con otra vía de protección.

Esos lineamientos fueron reiterados por la Corte en los fallos T-525 de mayo 18 y T-587 de junio 27, ambos de 2001 y M. P. Alfredo Beltrán Sierra, donde se indicó que el amparo solamente está llamado a prosperar en aquellos casos en que la vulneración de derechos se produce antes de formalizarse la elección de las autoridades del ente universitario, pues una vez emanado el acto de designación, no se está ante un acto administrativo de trámite, sino definitivo, susceptible de ser atacado en la jurisdicción contenciosa, más no por tutela.

Finalmente, en la precitada sentencia T-024 de 2004 se reiteró que en aplicación del principio de subsidiariedad, la procedencia de la tutela frente a actividades electorales adelantadas en un ente universitario autónomo público, está sujeta a que se formule antes de que se produzca el acto de elección, pues una vez realizado éste puede acudirse a la

jurisdicción contenciosa, en cuanto un acto definitivo ha de ser controvertido mediante acción pública electoral, o de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso.

Al respecto, la Corte puntualmente señaló en dicha sentencia:

Así, frente a la vulneración del debido proceso invocada... por la supuesta ilegalidad de las actuaciones del Consejo Superior Universitario que culminaron con la expedición del Acuerdo No. 023 de 2003 resulta evidente la existencia de otro medio defensa judicial eficaz para proteger sus derechos, a saber, la acción electoral ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo (arts. 136-12, 223 a 251 C.C.A.).

Resulta igualmente evidente que una vez producida la elección del rector con la expedición del acuerdo No. 023 de 2003 'Por medio del cual se designa Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia' el perjuicio irremediable que pudiera haberse invocado para sustentar la eventual procedibilidad de la acción de tutela interpuesta, perjuicio que por lo demás no precisa en su demanda, ya se encontraba consumado, por lo que la acción de tutela interpuesta resultaba improcedente."

En conclusión, para determinar la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos proferidos en el curso de un proceso de designación de las autoridades de entes universitarios autónomos públicos, es preciso que: (i) la vulneración del derecho fundamental que se invoca, tenga origen en un acto administrativo de trámite, que cuente con la entidad suficiente para definir o proyectar sus efectos sobre la elección; (ii) la acción de tutela se incoe antes de que se produzca el acto de elección (acto administrativo definitivo), pues después la competencia será del juez de lo contencioso administrativo; (iii) el acto pueda vulnerar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, sin que el afectado cuente con otra vía de protección.

Cuarta. Caso concreto

4.1. En el asunto estudiado, el actor estima lesiva de sus derechos fundamentales la decisión del Consejo Superior de la UIS, de concluir el proceso de elección de rector que se adelantaba para el período 2012-2015, sin haber efectuado la designación entre quienes aspiraban al cargo, decisión que, en su sentir, desconoció el Estatuto General de la institución educativa y el acto administrativo que regló el procedimiento de la designación,

en cuanto establecían que el Consejo Superior elegiría al rector “entre los cuatro aspirantes que hayan obtenido el mayor factor de opinión..., teniendo como premisa que sus méritos y planes de gestión han obtenido el reconocimiento y aceptación de la comunidad universitaria...”. [39]

4.2. Bajo tal marco, corresponde a la Corte determinar si en el presente caso se cumplen los requisitos formales de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos proferidos en los procesos de elección de rector de los entes universitarios autónomos. Para ello establecerá si dicho acto es de mero trámite, o si por el contrario constituye un acto definitivo, pues de conformidad con la jurisprudencia reiterada en esta oportunidad, la acción de tutela solo procederá contra actos de trámite.

A ese respecto, se observa que en el Acta 7 de junio 1º de 2012 [40] del Consejo Superior de la UIS, consta lo sucedido en la última sesión de votación, en la cual predominó el voto en blanco entre los miembros de la corporación nominadora, frustrándose de nuevo la elección; a su vez, se registró la votación efectuada para decidir sobre la posibilidad de concluir el procedimiento de designación que se adelantaba y convocar a uno nuevo, propuesta que fue aprobada por la mayoría de los consejeros, dando lugar a la expedición del Acuerdo 036 de la misma fecha, mediante el cual fue concluido el proceso.

4.3. De tal manera, ese Acuerdo 036 de 2012 es un acto administrativo definitivo, pues a través de este el Consejo Superior de la UIS, ante la notable mayoría del voto en blanco, expresó su voluntad de concluir el proceso de designación que se adelantaba. Cualquier duda sobre ese carácter definitivo, si la hubiere, queda aún más descartada a la luz de lo dispuesto por el artículo 43 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011), que rige desde julio 2 de 2012: “Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”

Así, aunque no se concluyó el proceso de designación con la elección del rector, es indiscutible que sí cesó la actuación administrativa impulsada al efecto. En ese orden de ideas, no se puede pasar sobre el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, pues la decisión sobre la legalidad del Acuerdo referido atañe a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ante la cual, por lo demás, el interesado habría tenido a su disposición un

diligenciamiento más pródigo en la pretensión de desvirtuar el acierto y la legalidad de lo decidido por el Consejo Superior de la UIS dentro de su ámbito constitucional de autonomía universitaria.

Cabe observar que no es pertinente aducir que ya no se tiene a disposición esa opción, pues está bajo responsabilidad del interesado no dejarla caducar y mal podría argumentar contra su propia inacción.

Tampoco podría objetarse que el diligenciamiento contencioso administrativo sea tan lento, que no resultaría idóneo para contrarrestar el hipotético quebrantamiento de los derechos fundamentales reclamados, pues bien podría haberse solicitado la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo (art.230.3 CPACA).

4.4. Acorde con todo lo consignado y como tampoco se acreditó la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable contra el aspirante, para que pudiere reclamar el amparo como mecanismo transitorio, esta acción de tutela resultaba improcedente, según bien indicó la Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga[41], que sin embargo registró en la parte resolutive de su sentencia de agosto 6 de 2012, al revocar la de primera instancia para “en su lugar, denegar el amparo”, que en tal punto debe ser modificada.

IV.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido en agosto 6 de 2012 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, en el sentido de declarar improcedente la acción de tutela incoada mediante apoderado por el señor Juan Manuel Latorre Carvajal, contra la Universidad Industrial de Santander.

Segundo.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] F. 2 cd. inicial.

[2] Según el Acuerdo 166 de 1993, “por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Industrial de Santander”, el Consejo Superior es el “máximo órgano de dirección y gobierno” de la accionada (f. 45 ib.).

[3] Acuerdo 017 de marzo 16 de 2012, fs. 55 a 56 ib..

[4] Fs. 57 a 60 ib..

[5] Cfr. disco compacto 1 allegado junto con la demanda, f. 13 ib. y f. 26 ib..

[6] Jaime Alberto Camacho Pico.

[7] F. 3 ib..

[8] Acuerdo 018 de 2012, fs. 57 a 60 ib..

[9] F. 3 ib..

[10] CD 1, f. 13 ib..

[11] Fs. 17 a 19 ib..

[12] Fs. 25 a 32 ib..

[13] F. 27 ib..

[14] F. 27 ib..

[15] F. 26 ib..

[16] Fs. 35 y 36 ib..

[17] F. 37 ib..

[18] F. 33 ib..

[19] F. 34 ib..

[20] Fs. 43 a 54 ib..

[21] Fs. 55 y 56 ib..

[22] Fs. 57 a 60 ib..

[23] Fs. 61 a 67 ib..

[24] F. 91 ib..

[25] F. 92 ib..

[26] F. 101 ib..

[27] F. 102 ib..

[28] Fs. 5 a 14 cd. 2.

[29] Fs. 44 y 45 Corte.

[31] F. 59 ib..

[32] F. 69 cd. Corte.

[33] F. 68 ib..

[34] F. 97 ib..

[35] F. 109 ib..

[36] Cfr. T-024 de enero 21 de 2004, M. P. Álvaro Tafur Galvis, relativa al alcance y los límites de la autonomía universitaria.

[37] Cfr. T-321 de agosto 10 de 1993, M. P. Carlos Gaviria Díaz y T-554 de noviembre 30 de 1993, M. P. Hernando Herrera Vergara, relativas a la improcedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos de carácter general.

[38] “Sentencia SU-201 de abril 21 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell.”

[39] F. 60 cd. inicial

[40] F. 64 ib..

[41] “... es claro que la presente acción de tutela resulta improcedente en virtud a que el accionante cuenta con otro mecanismo judicial idóneo ante la jurisdicción contencioso administrativa... divergencia que no se puede dirimir a través de este mecanismo constitucional, en virtud del carácter subsidiario y residual...” (fs. 11 y 12 cd. 2).