

Sentencia T-1308/05

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Definición

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Integrador del debido proceso

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Aplicación en procedimientos internos de entes universitarios autónomos

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general para controvertir actos de carácter general y abstracto en desarrollo de procesos electorales de rectores de entes universitarios autónomos/ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional se condiciona a que su ejercicio se produzca antes de la elección de rector universitario

(i) La acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos de contenido general y abstracto que se profieran en desarrollo de procesos electorales para la designación de rectores u otras autoridades de los entes universitarios autónomos, a menos que se acredite la existencia de un perjuicio irremediable, como ocurre, por lo general, frente a los Acuerdos por medio de los cuales se reglamentan los procedimientos de elección de dichos funcionarios. Adicional a lo expuesto, es claro que (ii) la prosperidad del amparo tutelar se somete a que su ejercicio se produzca antes de la elección respecto de la cual se invoca la vulneración de los derechos fundamentales, pues si ésta tiene lugar con posterioridad a dicho momento, se pone en marcha el principio de subsidiaridad de la vía constitucional (C.P. art. 86), a favor de la acción de nulidad electoral ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (C.C.A. arts. 136-12, 223 a 251).

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO DE TRAMITE-Requisitos de procedencia

La procedencia de la acción de tutela contra los actos de trámite o preparatorios es excepcional, de manera que no cualquier decisión de la Administración destinada a cumplir una obligación legal y que a su vez se someta a un trámite o actuación administrativa es susceptible de amparo constitucional, requiriéndose para el efecto que: (i) la irregularidad en el acto de trámite tenga la “virtud de dirimir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa”; (ii) que de alguna manera la misma se “proyecte en la decisión

principal”, y que, por consiguiente, (iii) “sea susceptible de ocasionar la vulneración o amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental”. Bajo el cumplimiento de estas condiciones, la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo destinado a proteger un derecho fundamental por la acción u omisión de las autoridades públicas.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO DE TRAMITE-Procedencia respecto a acto de votación para elección de rector universitario

A través de las actas se recoge al acto de votación como una típica actuación administrativa, tendiente a impulsar el proceso de elección del rector de la Universidad de Cundinamarca hasta la designación definitiva del mismo. Es claro que el acto de votación conforme a su naturaleza jurídica corresponde a un acto de trámite, que tiene lugar antes de que se produzca el acto administrativo definitivo, consistente en la elección del rector de la Universidad de Cundinamarca. De donde resulta que, como frente a los actos de trámite no procede recurso alguno en la vía gubernativa, ni tampoco son susceptibles de ser controvertidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la acción de tutela propuesta, desde el punto de vista formal, está llamada a prosperar.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Derecho a establecer reglas sobre quórum y mayorías

Las Universidades del Estado en ejercicio de la autonomía constitucional reconocida en la Carta Política, son titulares del legítimo derecho de establecer reglas sobre quórum y mayorías, en la medida en que se juzguen indispensables para llevar a cabo el proceso de elección de sus correspondientes autoridades académicas. De igual manera, es innegable que las reglas de mayoría calificada a las que se someten los órganos establecidos en los Acuerdos o Reglamentos Universitarios para llevar a cabo los distintos procesos electorales, no pueden ser ni desconocidos ni alterados una vez dichos organismos se encuentran plenamente constituidos, pues ello implicaría una afectación del derecho fundamental al debido proceso, en la medida en que la validez de las decisiones adoptadas por dicha autoridades deben someterse al estricto cumplimiento de las mayorías exigidas en el ordenamiento jurídico aplicable.

Referencia: expediente T-1048331

Peticionario: Adolfo Miguel Polo Solano.

Demandado: Universidad de Cundina-marca.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá D. C., doce (12) de diciembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá, en primera instancia, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, Sala Civil de Decisión, en segunda instancia; en relación con la acción de amparo constitucional promovida por Adolfo Miguel Polo Solano contra la Universidad de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos, pretensiones y demanda.

El señor Adolfo Miguel Polo Solano, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra de la Universidad de Cundinamarca, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la participación ciudadana, a elegir y ser elegido, a la buena fe, al trabajo y a ejercer profesión u oficio.

* Al respecto, se relataron los siguientes hechos:

a. La Universidad de Cundinamarca es una institución de carácter público, conforme al reconocimiento efectuado por el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Resolución No. 19530 del 30 de diciembre de 1992. El Consejo Superior, como máximo órgano encargado de la dirección y gobierno de la citada Institución Educativa, está integrado por:

- * El Gobernador del Departamento de Cundinamarca, quien lo preside.
- * Un miembro designado por el Presidente de la República que tenga vínculos con el sector universitario.
- * Un delegado del Ministro de Educación Nacional.
- * Un representante de las Directivas Académicas designado por éstas¹.
- * Un representante de los docentes elegido por éstos.
- * Un representante de los egresados.
- * Un representante de los estudiantes elegido por éstos.
- * Un representante del sector productivo.
- * Un ex rector universitario.
- * El rector de la Universidad de Cundinamarca con voz y sin voto.

b. Desde el año 2004, única y exclusivamente han actuado siete (7) miembros del Consejo Superior de la Universidad, tal y como consta en las diferentes actas del mismo, pues no se ha previsto la reglamentación para elegir al ex rector universitario, ni al representante del sector productivo.

d. Después de haber resuelto las apelaciones y objeciones, el día 9 de julio de 2004, el citado Consejo Superior publicó el comunicado No. 003 informando la lista final de aspirantes admitidos y de aquellos que no cumplieron los requisitos mínimos exigidos para su inscripción. El accionante apareció en el listado definitivo de las personas admitidas para la siguiente etapa del concurso.

e. Luego de superar el cronograma planificado correspondiente a (i) visitas y exposiciones a las distintas sedes de la Universidad, (ii) reuniones con los diferentes estamentos educativos, profesores, estudiantes y egresados, y (iii) de someterse a una entrevista con los siete (7) miembros del Consejo Superior llevada a cabo el día 20 de septiembre de 2004; se informó por dicho órgano a través del comunicado No. 006 que se abriría un debate definitivo para

elegir rector, a partir de una terna conformada por el accionante, señor Adolfo Miguel Polo Solano, junto con los señores Oscar Villanueva y Wadith Kure.

Afirma el accionante que la terna se conformó con “personajes de gran nivel académico, ya que de ella hacen parte profesionales de amplia experiencia en el quehacer universitario, con amplio conocimiento académico y administrativo en la vida pública y privada, incluso actuales rectores de universidades públicas y ex-Ministros de Educación”.

f. El día 12 de octubre de 2004, se reunió el Consejo Superior de la Universidad para votar la elección de rector del Alma Mater, tal y como lo ordena el procedimiento establecido, en las instalaciones de la Gobernación de Cundinamarca en Bogotá D.C. Sostiene el accionante que los nombres de los candidatos a rector se sometieron a votación en dos (2) oportunidades, con receso incluido para tratar de llegar a un acuerdo. El resultado, en ambos turnos, fue el siguiente: “Cuatro (4) votos a favor del aspirante Adolfo Polo y tres (3) votos en blanco”.

Relata el accionante que a pesar de haber obtenido la mayoría de los votos no fue oficialmente proclamado como rector de la Universidad de Cundinamarca, y que, extrañamente, los votos en blanco fueron presentados por el sector oficial, esto es, por los representantes de la Gobernación de Cundinamarca, de la Presidencia de la República y del Ministerio de Educación, no obstante habían participado activamente en la elaboración de la terna.

g. El 15 de octubre de 2004, el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca decidió volverse a reunir en las instalaciones de la Gobernación, con el fin de votar de nuevo la elección del rector de dicha Institución Educativa. Según afirma el accionante, el resultado fue el mismo: “Cuatro (4) votos a favor del aspirante Adolfo Polo y tres (3) votos en blanco”.

El actor, destaca que pese haber obtenido de nuevo la mayoría de la votación no fue proclamado rector de la Universidad, y que, así mismo, fue el sector oficial quien se negó a votar a favor de algún candidato, “pese a ser ellos responsables, con su voto positivo, de la elección de la terna”.

h. Concluye el accionante afirmando que a pesar de que en dos (2) sesiones y en tres (3) votaciones del Honorable Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, obtuvo la mayoría de los votos exigidos para su nombramiento, se le haya desconocido su derecho a

ejercer el cargo de rector de la citada Institución Educativa, violándose sus derechos al debido proceso, a la igualdad, a la participación ciudadana, a elegir y ser elegido, a la buena fe, al trabajo y a ejercer profesión u oficio. A continuación, el actor sostiene:

”En desarrollo del respecto a la autonomía universitaria, a la dignidad de la Universidad como creadora y transmisora de conocimientos y saberes, y de su continua búsqueda como servidora de toda la sociedad, no he buscado apoyo político porque eso pervierte el carácter autónomo y académico del proceso; es más, como ex-Ministro del sector de la educación, presidí y dirigí los principales Consejos Superiores de las principales universidades públicas del país, incluyendo a la Universidad Nacional, la Junta Directiva del ICFES y en cumplimiento de esas funciones siempre he respetado los procesos legales y democráticos que terminan en la conformación de las ternas. Por eso, su señoría, no entiendo por qué motivos ocultos, cuando se presenta la oportunidad que mi nombre sea sometido a consideración de los representantes del gobierno, me encuentro con la sorpresa de tres votos en blanco, como si alguno de los miembros de la terna, que finalmente somos producto de la participación en un proceso democrático y transparente, no hubiésemos merecido su consideración o estuviésemos sometidos a un veto oficial no explicado”.

* Con fundamento en los citados hechos, el accionante formula las siguientes pretensiones:

En primer lugar, solicita se tutelen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la participación ciudadana, a elegir y ser elegido, a la buena fe, al trabajo y a ejercer profesión u oficio.

En segundo término, pide que se ordene en forma inmediata al Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, que lo designe y posesione como rector del citado claustro universitario, por haber obtenido la mayoría de los votos de los miembros reales y legalmente existentes de dicho Consejo.

* Los argumentos esgrimidos para demostrar la vulneración de los derechos fundamentales invocados, se pueden resumir y categorizar en los siguientes términos:

Vulneración por desconocer el principio participativo.

Manifiesta el accionante que la Constitución Política de 1991 reconoce en el pueblo al titular

del poder soberano, y que a partir de dicho reconocimiento prevé a su favor un conjunto de derechos políticos que le permiten participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Sostiene el actor que en su caso, se desconoce uno de los principales derechos políticos previstos en la Carta Fundamental, consistente en la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (C.P. art. 40-7).

Vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

Comienza el demandante por señalar que el artículo 20 del Acuerdo 010 de 2002 (Estatuto General de la Universidad) determina que: “La designación del rector la hará el Consejo Superior, previa consulta a la comunidad universitaria, para un período de tres (3) años, de conformidad con la reglamentación establecida por el Consejo Superior para tal efecto, y podrá ser reelegido”. A continuación, relata como el artículo 6° del Acuerdo 005 del 29 de abril de 2004, “Por medio de la cual se reglamenta la designación del rector de la universidad de Cundinamarca”, dispone en complemento de lo previsto en el citado artículo, que: “(...) será rector de la Universidad aquel aspirante que haya obtenido la mayoría absoluta de votos de los miembros del Consejo Superior, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Acuerdo 010 de 2002 y una vez seleccionado se procederá a su designación”.

De acuerdo con lo anterior, el demandante sostiene que para la elección del rector de la Universidad de Cundinamarca, la autoridad competente es el Consejo Superior Universitario (CSU), y que si bien el mismo está conformado nominalmente por nueve (9) miembros, en realidad cuenta única y exclusivamente con siete (7), todos debidamente posesionados y acreditados.

Manifiesta que para todos los actos relacionados con el proceso de elección del nuevo rector, el CSU ha actuado con los citados siete (7) miembros, pues los representantes del sector productivo y el ex-rector, no han sido todavía seleccionados y nombrados por falta de reglamentación. Así las cosas, los votos correspondientes a los citados representantes, no pueden computarse para ningún efecto, pues de hacerlo se vulneraría el principio constitucional de legalidad, que ordena que tan sólo pueden ejercer la función pública, aquellas personas que han sido nombradas y debidamente posesionadas (C.P. art. 6° y 122)

De donde resulta que, en su opinión, “el CSU no puede contar con los votos de los miembros que no están habilitados legalmente para participar en el proceso de selección y elección del

nuevo rector de la Universidad de Cundinamarca. Por lo tanto, el acto administrativo de elección expedido tendrá que ser tomado con base en los siete (7) votos de los miembros legalmente habilitados para ello y de esa manera la mayoría absoluta es 4, como sucedió en mi caso. Su señoría aceptará que, pedir que aparezcan nueve (9) votos cuando sólo existen siete (7) miembros reales en el Consejo Superior es un imposible matemático y jurídico y la ley no podrá pedir cosas ilógicas, ni imposibles”.

En consecuencia, a juicio del accionante, una vez cumplidas todas las exigencias del concurso y logrado en tres (3) ocasiones la mayoría necesaria para su elección como rector; no existe razón válida alguna para que el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca se niegue a proferir el acto administrativo mediante el cual ratifique dicha votación. En sus propias palabras, se desconoce entonces el derecho fundamental al debido proceso, ya que el citado Consejo Superior, y en especial, los representantes del sector público que hacen parte del mismo, se niegan arbitrariamente a ratificar el proceso de elección, desconociendo lo previsto en el artículo 29 Superior, en los reglamentos y acuerdos proferidos para llevar a cabo la designación del rector.

Vulneración de los derechos fundamentales al trabajo y a escoger profesión u oficio.

Afirma el accionante que las sesiones de votación del Consejo Superior de la Universidad dieron como resultado una mayoría absoluta de los votos a su favor, lo que implica que tiene derecho a ser nombrado como rector de la Universidad de Cundinamarca. Sin embargo, los tres (3) representantes del sector público, desconocen sus derechos fundamentales al trabajo y a escoger profesión u oficio, pues sin justa causa se niegan a reconocer su elección, pese a las sucesivas votaciones en las que ha obtenido la mayoría legalmente necesaria. Arguye, además, que el cargo de rector “le permitiría cumplir con un programa para trabajar por la calidad, cobertura y pertinencia académica en la Universidad, programa que ha presentado a la comunidad universitaria y que fue ampliamente respaldado por ella”, en específico, por los representantes de las directivas académicas, docentes, egresados y estudiantes.

Vulneración del derecho a la igualdad.

Frente al citado derecho el accionante manifiesta que: “con la actuación de algunos miembros del Consejo Superior [ha] recibido un trato inequitativo y desigualitario por parte de las autoridades públicas que con su voto en blanco no han respetado la terna producto de

un proceso democrático, participativo y de concurso público. (...) El derecho a un trato justo y legal debe apartar todas las consideraciones políticas y debe consagrar la eficacia de la ley para conseguir el bien común. El proceso para elección de rector consagrado en el Acuerdo No. 005 de 2004 constituye una ley de obligatorio cumplimiento por parte de todos los miembros del CSU y, en virtud de ese acuerdo y cumplido todo el proceso, debe acatarse la determinación de la mayoría absoluta del CSU, cual es la elección del suscrito como rector de la Universidad de Cundinamarca. Ese es el respeto a la legalidad vigente”.

Vulneración del derecho a la buena fe.

2. Oposición a la demanda de tutela.

En respuesta a la solicitud de la autoridad judicial, los miembros del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca asumieron dos (2) posiciones distintas frente a la procedencia de la acción de amparo constitucional. Para los representantes de los directivos académicos, egresados, estudiantes y profesores, la acción de tutela está llamada a prosperar, pues “el doctor Adolfo Polo ya se encuentra elegido por el CONSEJO en razón a la votación de 4 votos a su favor contra 3 en blanco”. En su opinión, “los miembros representantes del sector productivo y el ex-rector universitario, no son integrantes del mismo, por cuanto no han sido elegidos, ya que no ha habido convocatoria ni reglamentación para su elección”.

Al contrario de lo expuesto, el representante del Gobernador de Cundinamarca en el Consejo Superior de la Universidad, sostuvo que la tutela no puede prosperar, en primer lugar, porque existen recursos en la vía gubernativa y acciones ante la jurisdicción de lo contencioso, que resultan idóneas y suficientes para descartar la procedencia del amparo constitucional. En segundo término, puntualiza que en virtud del reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria (C.P. art. 69), es la misma institución educativa la llamada a establecer el procedimiento para la designación del rector. En este caso, sostiene que si bien se eligieron a tres (3) candidatos, ello no implicaba la obligatoriedad del Consejo de designar como rector a uno (1) de dichos aspirantes, pues el acto mediante el cual se decidió su inclusión en la terna, corresponde a un típico acto de trámite.

Agrega que la elección del rector como todas las decisiones del Consejo Superior de la Universidad, deben ser aprobadas por el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Acuerdo No. 010 de 2002.

Para este caso específico, la elección del rector debe adoptarse por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo, mayoría que tan sólo se obtiene con la decisión favorable de mínimo cinco (5) de los escaños del Consejo Superior. A partir de lo anterior, el demandado concluye que: “el propio accionante ha indicado en la tutela que la votación a su favor fue de cuatro (4) votos, por tanto, no obtuvo la mayoría absoluta requerida, quedando desvirtuada su pretensión de ser rector de la Universidad de Cundinamarca. Ocurre que el demandante confunde los conceptos de las mayorías necesarias para ser elegido como rector, pues cree que el hecho de que de los nueve (9) miembros del Consejo Superior estén activos solamente siete (7), es decir, debidamente designados y posesionados, sobre este número se deduce la mayoría, lo cual es erróneo, pues el tomar la mitad más uno de los integrantes presentes en la votación constituye la mayoría relativa y no la absoluta como lo exige el Estatuto General de la Universidad de Cundinamarca”.

II. TRÁMITE PROCESAL.

2.1. Primera instancia.

El Juzgado Quince Civil del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia proferida el once (11) de noviembre de 2004, concedió la tutela interpuesta con fundamento en las siguientes razones:

En opinión del juez de instancia, frente a la decisión del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca de no proferir el acto administrativo correspondiente (Resolución) que designe en propiedad al rector de dicha Institución Educativa, no procede recurso alguno por la vía gubernativa ni tampoco ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puesto que no se ha producido el acto definitivo que culmine el proceso de selección, manteniéndose dicho concurso en actos meramente preparatorios. No existiendo entonces una acción o recurso distinto a la acción de amparo constitucional, ésta se convierte en el único medio de defensa judicial idóneo y eficaz para controvertir la supuesta violación de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

A continuación cita el artículo 6° del Acuerdo No. 005 de 2004, para resaltar que el Consejo Superior tenía el término de diez (10) días hábiles para conocer el programa de los participantes, efectuar las entrevistas y elegir al rector. Para el juez de instancia, el Consejo Superior de la Universidad está violando el derecho fundamental al debido proceso del

accionante, puesto que ya se encuentra más que superado el término previsto en el Reglamento del concurso, para proferir el acto definitivo que resuelva de fondo el proceso de selección.

Además de lo expuesto, se sostiene por el juez de la causa, que disiente de los argumentos expuestos por el representante del Gobernador de Cundinamarca ante el Consejo Superior de la citada Universidad, ya que aunque le asiste razón en cuanto a la exigencia que hace el Acuerdo No. 005 de 2004 frente a la mayoría que se requiere para la adopción de decisiones, señala que la misma necesariamente bajo un proceso de selección objetiva, debe determinarse a partir de los “miembros activos y en ejercicio de sus funciones”. Con fundamento en lo anterior, concluye que:

“Siendo la equivalencia numérica objetiva, los votos que se deben tener en cuenta para la mayoría absoluta, son los componentes de los miembros activos, es decir, 7 miembros, mas no puede devenir de quienes no están en capacidad de dirimir la elección; decir o sostener que se debe tener la mayoría sobre la base de 9 miembros, es estar ante una imposibilidad jurídica en el proceso de selección, pues en este supuesto haría nugatoria cualquier elección, contrariando los principios de transparencia y meritocracia pública en la elección del rector de la Universidad, restaría credibilidad al proceso de selección, y debe observarse que el proceso de selección se inició bajo la base de 7 miembros activos, no el componente que dicha el Acuerdo, puestos que estos dos (2) no pueden ejercer el voto legalmente respecto a esta elección”.

Así las cosas, se ordena tutelar los derechos fundamentales del accionante, y por consiguiente, se dispone que: “para la efectividad de la tutela concedida, ... el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, en el término de 15 días siguientes a la notificación [del] fallo, proceda a dictar acto administrativo designando y posesionando al aspirante señor Adolfo Miguel Polo Solano, como Rector de la Universidad de Cundinamarca, por haber reunido todos y cada uno de los requisitos establecidos en el Acuerdo número 010 de 2002, art. 12., y el Acuerdo número 005 del 29 de abril de 2004 (...)”.

2.2. Impugnación del fallo.

El fallo de primera instancia fue impugnado por el representante del Gobernador de Cundinamarca ante el Consejo Superior de la Universidad, quien agregó a las

consideraciones expuestas en la contestación de la demanda, las siguientes razones para negar el amparo.

Para comenzar señaló que, si en gracia de discusión, se hubiere configurado una violación al debido proceso por la dilación en los términos para la designación del rector, lo más lógico sería que el fallo de la acción ordenara retomar el proceso para dar cumplimiento a los plazos previstos en el Reglamento del concurso, y no ordenar a un ente autónomo, como en este caso se hizo, la designación obligatoria de una persona que todavía no ha obtenido los votos favorables en el seno del Consejo Superior para convalidar su elección, menoscabando con ello la autonomía universitaria constitucionalmente prevista en el artículo 69 Superior.

En segundo término, pone de manifiesto que el juez de tutela desconoce la regla explícita de la mayoría prevista en el Acuerdo No. 005 de 2004, avalando la petición de una minoría inconforme, frente al querer expresado en las reuniones de votación por el Consejo Superior de la Universidad. Resalta que existen fallos del Consejo de Estado, en materia de elecciones de los rectores de las Universidades Nacional y del Cauca que avalan la votación mínima de (5) miembros, ante la falta de una disposición expresa en el Reglamento de dichas Universidades²; y de la Corte Constitucional, en materia de control constitucional a la ley de referendo y al Acto Legislativo antiterrorista, en donde se destaca la importancia de superar los umbrales mínimos de votación.

Conforme a lo anterior, el impugnante concluye que: “no puede analizarse la mayoría absoluta a la luz de los miembros o asistentes de un cuerpo colegiado, analizando si asistió, o está suspendido, o no ha sido elegido o reemplazado, etc. Únicamente debe interpretarse de manera estricta la mayoría comentada en leer la norma que conforma la correspondiente estructura del Consejo o cuerpo colegiado para definirse con cuál número de votos queda aprobada una determinada decisión. Tal ejercicio elemental fue lo que no hizo el juez que dictó el presente fallo que se impugna, lo que contraría, se remite, la Constitución, la ley, la jurisprudencia y, obviamente, los Estatutos de la Universidad de Cundinamarca”.

Por otra parte, el accionante Adolfo Miguel Polo Solano presentó escrito a fin de convalidar las razones que fundamentan su solicitud de amparo. Inicialmente reitera que ante la falta de reglamentación, oportuna y conocida, para convocar “a los representantes del sector productivo y de los ex-rectores (...), el Consejo Superior hoy está integrado únicamente por

siete (7) miembros, que son quienes han actuado desde el principio de este proceso de elección de rector, por concurso público (...), pedir la existencia de nueve (9) miembros para efectos de establecer la mayoría absoluta, es un imposible jurídico, haciendo cierto el aforismo que reza, 'Nadie está obligado a cumplir lo imposible' (...)"'. Enseguida sostiene que en su opinión no debería tramitarse la impugnación presentada, pues el representante del Gobernador no manifiesta ni el querer ni la voluntad del Consejo Superior de la Universidad, careciendo además de cualquier facultad de representación de dicho órgano colegiado. En este orden de ideas, el actor culmina su intervención, señalando que "la mayoría del Consejo Superior aprobó no impugnar la tutela, para ponerle fin a un año y dos meses de interinidad en la Rectoría de la Institución, sumida hoy en el caos y la inestabilidad administrativa y académica".

De igual manera, los señores Galo Adán Clavijo, Efraín Cruz Fiscal, José Correa y Jhon Freddy Vásquez, en su condición de representantes del sector educativo en el Consejo Superior de la Universidad, presentaron escrito solicitando al juez de segunda instancia tener por no presentada la impugnación interpuesta por el representante del Gobernador de Cundinamarca, pues la misma -en su criterio- no representa la voluntad del Consejo, quien con la mayoría de cuatro (4) votos determinó acatar el fallo de instancia y no apelar la decisión. Para el efecto se remiten copias de la Resolución No. 003 de 2004 y del Acta de Posesión No. 001 del mismo año, en las que se designa y posesiona al señor Adolfo Miguel Polo Solano como Rector de la Universidad de Cundinamarca.

Finalmente, frente a la decisión adoptada por el juez de instancia se presentaron otros oficios solicitando la confirmación o revocatoria del amparo proferido, como por ejemplo, ello ocurrió con los escritos remitidos por los señores José Ernesto Bernal Sánchez, Alex Duarte Tibaquirá, Wadith Kure Niño y Carlos Almanza y Góngora. No obstante, como los mismos no provienen en strictu sensu de las partes del proceso, esta Corporación se abstiene de reseñar su contenido.

2.3. Segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil de Decisión, mediante sentencia proferida el trece (13) de enero de 2005 (Consejero Ponente: Rodolfo Arciniegas Cuadros), confirmó el fallo impugnado con base en las siguientes consideraciones:

Para el ad-quem la inadecuada conformación del Consejo Superior de la Universidad, es una circunstancia que no puede traer consecuencias desventajosas para las personas que se encuentran sometidas a sus determinaciones. Por lo que si en un momento determinado, el citado Consejo dejó de contar con los nueve (9) miembros previstos en el artículo 9 del Acuerdo No. 010 de 2002, irremediablemente la mayoría prevista para la adopción de decisiones, establecida en el artículo 6 del Acuerdo No. 005 de 2004, se vio implícitamente alterada. “Abogar por una posición contraria, implicaría, no sólo el desconocimiento de la finalidad misma de sus reuniones, deliberaciones y decisiones, sino que comportaría el reconocimiento de una irregularidad continuada que concluiría en el desconocimiento de toda actividad durante el período en que se registrase esa falencia, con las gravosas consecuencias que para toda la comunidad universitaria podría conllevar”.

Adicionalmente, en el caso concreto, afirma el Tribunal que si bien en principio la mayoría para tomar decisiones debería ser de cinco (5) miembros, habida cuenta de la existencia nominal de nueve (9) representantes en el Consejo Superior de la Universidad, atendiendo a las circunstancias específicas del asunto sometido a la decisión del juez de tutela, como dos (2) de los nueve (9) integrantes no han sido designados, el número de representantes se ha visto reducido a siete (7) y, por ende, la mayoría absoluta a cuatro (4). Esta ha sido la “forma en la que [el Consejo Superior] ha venido operando, desde el año 2003, (...), sin que se haya alegado la invalidez de los actos administrativos proferidos en ese período; por lo tanto, aducir en esta oportunidad la necesidad de una mayoría superior para la toma de decisiones, simplemente contraviene -se reitera- la forma en que ha venido operando el ente universitario”.

A partir de lo expuesto, el ad-quem concluye que el fallo recurrido expone de manera adecuada los motivos de su decisión, y que no observa falencia argumentativa o formal que tenga la fuerza suficiente para abrir paso a la impugnación. En cuanto a la orden proferida, se estima que la misma se contrae a materializar el procesal electoral ya surtido, por lo que la solicitud de retornar el proceso a un instante previo a la elección del accionante, “implicaría el desconocimiento de las dos sesiones en que la mayoría absoluta del Consejo existente, eligió al actor como rector”. Para concluir el juez manifiesta que con la decisión finalmente adoptada no se desconocen los derechos de otros participantes en el proceso de selección, toda vez que la sentencia se limitó a reconocer las consecuencias de una votación legalmente efectuada, dejando a salvo la posibilidad de interponer las acciones electorales

contra los actos de designación y posesión del señor Adolfo Miguel Polo Solano.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia.

1. A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991

Derechos constitucionales violados o amenazados.

2. El accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la participación ciudadana, a elegir y ser elegido, al trabajo y a ejercer profesión u oficio.

Problema jurídico.

Reiteración de jurisprudencia en relación con la procedencia excepcional del amparo constitucional para la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo en los procesos de elección de rectores universitarios.

4. La Constitución Política, en el artículo 29, prescribe que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Como lo ha reconocido esta Corporación, el debido proceso es un derecho fundamental de aplicación inmediata (C.P. art. 85), que en relación con el desarrollo de las actuaciones administrativas, pretende regular el ejercicio de las potestades de la Administración, cuando en virtud del inicio de las mismas puedan llegar a comprometerse los derechos de los administrados³.

De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley⁴. Al respecto, la Corte ha determinado que:

“El debido proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación.

El artículo 29 de la Constitución señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, e incluye como elemento básico del mismo la observancia ‘de la plenitud de las formas propias de cada juicio’, lo que en materia administrativa significa el pleno cumplimiento de lo prescrito en la ley y en las reglas especiales sobre el asunto en trámite.

En último término, de lo que se trata es de evitar que la suerte del particular quede en manos del ente administrativo. Por lo cual, todo acto arbitrario de éste, entendido por tal el que se aparta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso”⁵.

De suerte que el debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente establecida en la ley, como también las funciones que les corresponden cumplir y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4° y 122).

Siendo entonces un desarrollo del principio de legalidad, el debido proceso administrativo representa un límite normativo al ejercicio de las potestades administrativas, en la medida en que las autoridades del Estado únicamente podrán actuar dentro de los ámbitos establecidos por el ordenamiento jurídico, favoreciendo de esta manera a las personas que acuden ante quienes han sido investidos de atribuciones públicas en virtud de la Constitución o la ley. Ello es así, por una parte, porque los administrados conocerán de antemano cuáles son los medios que tienen para controvertir e impugnar lo resuelto en su contra, y por la otra, porque sabrán los términos dentro de los cuales deberán presentar las alegaciones y recursos procedentes a su favor.

En consecuencia, como lo señaló esta Corporación en sentencia T-445 de 1996, al ser el

debido proceso administrativo un derecho fundamental puede ser protegido mediante la acción de tutela, de acuerdo con los requisitos y las condiciones establecidas en el ordenamiento Superior y en las normas de inferior jerarquía que regulan el trámite de dicha acción constitucional.

5. En relación con las actuaciones de los entes universitarios autónomos, como lo es la Universidad de Cundinamarca, en virtud de lo previsto en el artículo 1° del Acuerdo No. 010 de junio de 2002⁷; este Tribunal ha sostenido que si bien gozan de un estatuto especial constitucional previsto en el artículo 69 Superior⁸, se encuentran en todo caso sujetos al pleno respeto del ordenamiento jurídico, y en especial, al “conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales, como a las prescripciones contenidas en la ley”⁹. En este sentido, en sentencia T-024 de 2004¹⁰, esta Corporación precisó el alcance y los límites de la citada autonomía universitaria, en los términos que a continuación se exponen:

“Las instituciones de educación superior tanto públicas como privadas son titulares de autonomía constitucionalmente reconocida (Artículo 69 C.P.) en cuyo desarrollo ostentan potestades en virtud de las cuales pueden organizarse, estructural y funcionalmente, autorregularse y autocontrolarse, delimitando, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte, el ámbito para el desarrollo de sus actividades.

En último análisis la autonomía constitucional es capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa y por ello al amparo del texto constitucional cada institución universitaria ha de contar con sus propias reglas internas (estatutos), y regirse conforme a ellas; 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, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

La autonomía universitaria, como ha enfatizado la Corporación, no es absoluta, pues no sólo el legislador puede configurar esta garantía, sino que la Constitución y la ley, pueden imponerle, válidamente, restricciones. Por consiguiente, “la autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la

institución superior, le impide la arbitrariedad”.

La autonomía reconocida por la Carta, no otorga a las universidades el carácter de órgano superior del Estado, ni les concede un ámbito ilimitado de competencias pues cualquier entidad pública o privada por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta al ordenamiento jurídico que lo rige, es decir, tanto al conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales, como a las prescripciones contenidas en la ley.

En este punto hay también que reiterar las puntualizaciones jurisprudenciales conforme a las cuales en un Estado social y democrático de derecho, la legitimidad del ejercicio de las potestades y facultades constitucionalmente reconocidas, -incluyendo aquellas que se derivan de la autonomía universitaria-, se funda en el respeto a los valores, principios y derechos que integran el ordenamiento jurídico, y se garantiza otorgando a las personas los recursos necesarios para que los actos susceptibles de transgredirlos puedan ser fiscalizados por autoridades pertinentes en desarrollo de la inspección y vigilancia que consagra el artículo 189, numeral 21, de la Constitución.

En fin, no puede predicarse como garantía consagrada en el Artículo 69 de la Carta, la inmunidad de los actos de las Universidades que sean susceptibles de vulnerar el ordenamiento jurídico vigente; los altos fines sociales que persigue la autonomía universitaria no pueden servir de excusa a los centros docentes para que, prevalidos de esa garantía institucional, vulneren el ordenamiento jurídico” .

Con fundamento en lo anterior, esta Corporación se ha ocupado en diferentes oportunidades de analizar la procedibilidad de la acción de tutela frente a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo, en los procesos de elección de autoridades de los entes universitarios autónomos, como lo es, entre ellos, el cargo de rector de dichos centros educativos. Para el efecto, este Tribunal ha reconocido que aun cuando se colige de la autonomía universitaria la capacidad para definir libremente los estatutos o reglamentos que rigen al ente universitario, es indiscutible que los mismos deben ser respetados por toda la comunidad educativa, incluyendo no sólo a los alumnos, profesores y egresados, sino de manera especial a las directivas de la institución, pues son ellas generalmente las llamadas a establecer y velar por la observancia de sus disposiciones¹¹.

6. En este orden de ideas, la Corte procederá a reseñar los principales precedentes que en esta materia se han establecido por parte de la jurisprudencia constitucional, en aras de determinar su aplicabilidad o no al caso objeto de análisis.

(i) Inicialmente, en sentencia T-151 de 2001¹², esta Corporación 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 nombramiento de un rector.

Este Tribunal recogiendo lo previsto en el artículo 6-5 del Decreto 2591 de 1991¹³, se limitó a reiterar la regla general en materia de trámite constitucional de la acción de amparo, que determina la improcedencia de esta acción para inaplicar o hacer cesar los efectos de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades públicas, salvo en aquellos casos en que se pruebe la existencia de un perjuicio irremediable¹⁴.

Esta posición jurisprudencial se adoptó al rechazar la pretensión incoada por el accionante en el sentido de obtener la revocatoria del acto mediante el cual se había reglamentado el proceso de elección del rector de la Universidad de Cartagena, al argumentar que a través de esa normatividad se excluía indebidamente a los pensionados del citado centro educativo de la posibilidad de ejercer su derecho al voto. Al respecto, esta Corporación manifestó:

“El debate jurídico planteado en la tutela que se analiza se refiere pues al contenido de actos administrativos de carácter general impersonal y abstracto que afectan, en concepto del actor, tanto su derecho a elegir y a ser tratado de la misma manera que los profesores, estudiantes y personal administrativo de la institución demandada, como los derechos de los demás pensionados, algunos de los cuales coadyuvan su demanda.

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 el 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 han 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”.

(ii) Con posterioridad, en sentencia T-182 de 200115, la Corte determinó 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 violación tenga su origen en un acto de trámite, con la virtualidad o entidad suficiente para definir o proyectar sus efectos sobre la elección, pues no existe en el ordenamiento jurídico otro medio de defensa judicial diferente a la acción de amparo constitucional, para lograr la salvaguarda del orden constitucional y de las garantías en él previstas.

La citada acción se fundamentó en la actuación de la Junta General Escrutadora de la Universidad de Cartagena que teniendo como soporte el recuento de los votos en la elección de rector, anuló los depositados en determinadas mesas de votación, porque en su opinión carecían los sufragantes de la calidad de docentes activos del mencionado centro educativo, requisito sine qua non para poder participar en el citado proceso electoral. Lo anterior generó como consecuencia que siendo el accionante el único candidato que obtuvo el número los

votos requeridos por las normas internas para ser designado como rector de la Universidad de Cartagena, no haya sido formalmente nombrado, desconociendo sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a elegir y ser el elegido (C.P. arts. 29 y 40).

En cuanto a las razones que fundamentan la procedencia del amparo constitucional frente a determinados actos administrativos de trámite en los procesos de elección de rectores de los entes universitarios autónomos, este Tribunal expresó:

“Elemento fundamental de análisis en este proceso resulta la identificación clara de la naturaleza jurídica de los actos de la Junta General Escrutadora, que en concepto del accionante violaron sus derechos.

Tanto el actor, como los demás intervinientes en el proceso, incluido el apoderado del señor Edgardo González Herazo, quien se opone a las pretensiones de la demanda, afirman que aquellos constituyen actos de trámite, otorgando sin embargo cada uno consecuencias distintas a ésta circunstancia en lo relativo a la procedencia de la acción instaurada.

La Corte considera en consecuencia pertinente recordar dentro de estas consideraciones previas, la jurisprudencia relativa a este tipo especial de actos administrativos y su posibilidad de ser atacados mediante acción de tutela. [A juicio de esta Corporación], 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. 4o. 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. (...)

El “Acta de Junta General escrutadora” del 14 de abril de 2000, contra la cual se dirigió la acción de tutela por estimarse que ella violaba el derecho al debido proceso del actor, era sin lugar a dudas un acto de trámite. // Dicha acta, constituyó un elemento del proceso tendiente a la elección de Rector, desarrollado en cumplimiento del procedimiento fijado por las normas internas de la Universidad. // (...) contra el acto anotado no era procedente interponer recurso alguno por la vía gubernativa (art. 49 C.C.A.), como tampoco era posible

acudir ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo (art. 229 C.C.A.), mientras no se produjera el acto definitivo consistente en la elección del Rector.

Por tanto y en la medida en que el accionante consideraba violado su derecho fundamental al debido proceso, la única vía posible para solicitar la protección de su derecho era la acción de tutela, como atrás se explico, haciendo referencia a la jurisprudencia de esta Corte sobre la materia y específicamente a la Sentencia SU-201/94.

(...) Al respecto no puede alegarse, como lo hace uno de los intervinientes, que dicho acto de trámite por no haber concluido, en su concepto, la actuación para el demandante, al ser éste en todo caso potencialmente sujeto de nominación por el Consejo Superior, junto con el señor González Herazo, no era susceptible de ser atacado mediante acción de tutela.

Precisamente era el carácter de acto de trámite no susceptible de recursos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo lo que establecía tal posibilidad, en cuanto su derecho al debido proceso y a ser él el único candidato a ser sometido al Consejo Superior de la Universidad se encontraba vulnerado por la actuación de la Junta General Escrutadora, siendo la tutela en esas circunstancias el único instrumento posible para su protección". (Subrayado y resaltado por fuera del texto original).

Para la Corte era pues procedente la acción de tutela para defender la integridad del debido proceso administrativo en el proceso de 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 la entidad suficiente para alterar el resultado del proceso electoral, hacían necesario conceder el amparo constitucional de manera definitiva, dada la inexistencia de otro medio de defensa judicial para lograr la protección requerida.

(iii) Por su parte, en sentencias T-525 y T-587 de 2001¹⁶, este Tribunal siguió la misma línea jurisprudencial, considerando que la acción de tutela solamente está llamada a prosperar en aquellos casos en que la violación se produce antes de formalizarse la elección de las autoridades del ente universitario autónomo, pues una vez producido el acto de designación, ya no se trata de un acto administrativo de trámite, sino de un acto definitivo o de fondo, frente al cual resulta procedente el ejercicio de la acción de nulidad electoral¹⁷. Sobre la materia, se sostuvo que:

“En tales circunstancias, respetando las órbitas propias de la autonomía universitaria y de la competencia del juez de tutela, la Sala ordenará que en la elección y nombramiento de Director de la Escuela de Derecho y Ciencia Política, si no se ha hecho en la forma indicada en esta providencia, es decir, que satisfaga el derecho de participación de la comunidad universitaria, las directivas, el Rector y los profesores, se comprometan en que al abrir los espacios de participación en la designación de tal Director, las decisiones que se adopten por parte de quienes estatutariamente tienen la competencia de hacerlo (los profesores electores y el Rector nominador), según el artículo 54 del Estatuto de la Universidad, tengan en cuenta la opinión obtenida en forma democrática por la comunidad universitaria, y que, si de tal opinión deben apartarse, expliquen las razones correspondientes, pues, el simple argumento de que el Estatuto así lo dispone, convierte la decisión en arbitraria o caprichosa, ajena a lo que es el Estado de derecho.

Sólo a esto se reduce la protección del juez constitucional en este caso, porque a las demás pretensiones de los actores no se accede, por no corresponderle ordenar que se revoque el nombramiento del Director encargado, por no cumplir requisitos legales, ya que es evidente que existe otro medio de defensa judicial. (...)”. (Subrayado por fuera del texto original).

(iv) En idéntico sentido se pronunció la Corte en sentencia T-1227 de 2003¹⁸, al decretar la improcedencia de las acciones de tutela instauradas en contra de la elección del Rector de la Universidad Nacional de Colombia, basadas en el supuesto desconocimiento de las consultas estamentales realizadas al interior de dicho proceso electoral. En esta providencia, se señaló lo siguiente:

“Como puede observarse de los antecedentes que se dejan expuestos, del contenido de la contestación a las acciones de tutela de que se trata por la Universidad Nacional, de las pruebas practicadas y del asunto respecto del cual se reclama la acción de tutela, esta resulta improcedente, toda vez que el acto de elección del rector de la Universidad Nacional es un acto administrativo, de carácter electoral, para el cual se encuentra establecida una vía expedita ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que es la llamada a decidir de manera definitiva sobre el particular. Y, por lo demás, no es el caso de conceder esta acción de tutela como mecanismo de carácter transitorio, pues no se encuentran reunidos los presupuestos que para el efecto se exigen por el Decreto 2591 de 1991 en cuanto hace relación a la existencia de un perjuicio irremediable, no susceptible de protección inmediata,

razón esta por la cual no se concederá por la Corte una protección transitoria, que, por lo demás, lo mismo que la principal resulta en este caso improcedente”. (Subrayado y resaltado por fuera del texto original).

(v) Finalmente, en sentencia T-024 de 2004¹⁹, esta Corporación reiteró que la acción de tutela frente a procesos electorales adelantados por los entes universitarios autónomos sólo puede prosperar antes de que se produzca la elección respecto de la cual se invoca la vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo, pues una vez ésta se produce la vía a la que debe acudir es la acción pública electoral ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Puntualmente, la Corte señaló:

“Como se expuso en los apartes preliminares de esta sentencia la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática en que la procedencia de la acción de tutela está sujeta a la inexistencia o a la ineficiencia de un medio de defensa judicial ordinario, ya que éste puede ser suficiente para restablecer el derecho atacado, situación que sólo podrá determinarse por el juez de tutela en el caso concreto y frente a los hechos y material probatorio correspondiente.

Así, frente a la vulneración del debido proceso invocada por Olmedo Vargas Hernández 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 de 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”.

7. De lo expuesto se concluye que, (i) la acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos de contenido general y abstracto que se profieran en desarrollo de procesos electorales para la designación de rectores u otras autoridades de los entes universitarios autónomos, a menos que se acredite la existencia de un perjuicio irremediable, como ocurre,

por lo general, frente a los Acuerdos por medio de los cuales se reglamentan los procedimientos de elección de dichos funcionarios²⁰.

Adicional a lo expuesto, es claro que (ii) la prosperidad del amparo tutelar se somete a que su ejercicio se produzca antes de la elección respecto de la cual se invoca la vulneración de los derechos fundamentales, pues si ésta tiene lugar con posterioridad a dicho momento, se pone en marcha el principio de subsidiaridad de la vía constitucional (C.P. art. 86), a favor de la acción de nulidad electoral ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (C.C.A. arts. 136-12, 223 a 251)²¹.

En todo caso, (iii) la acción de tutela únicamente procederá como mecanismo definitivo de amparo judicial, frente a la violación de los derechos fundamentales que se originen en actos administrativos de trámite que se hayan proferido con anterioridad al acto de elección (acto administrativo definitivo), pues con posterioridad, como ya se dijo, la competencia le corresponde al Juez de lo Contencioso Administrativo, salvo que se acredite la existencia de un perjuicio irremediable²². (iv) La razón que motiva que el amparo constitucional proceda de forma definitiva radica en que frente a los actos administrativos de trámite no existe otro medio defensa judicial que permita salvaguardar los derechos comprometidos y velar además por la vigencia del orden constitucional²³. (v) En esta última hipótesis, la acción de tutela tan sólo prosperará siempre que el acto administrativo de trámite tenga la entidad suficiente para definir o proyectar sus efectos sobre la elección²⁴.

Finalmente, (vi) a partir del precepto constitucional que le reconoce el derecho a las universidades de “darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos” (C.P. art. 69), esta Corporación ha definido que no le corresponde en principio al juez de tutela, señalar el nombre de las directivas o del rector que deba ser objeto de designación y posesión en cada ente universitario autónomo²⁵, a menos que dicho nombramiento sea precisamente el objeto de la controversia constitucional y el contenido de esa orden resulte necesario para proteger el derecho fundamental comprometido²⁶.

Con fundamento en estas consideraciones, procederá esta Corporación a resolver el caso concreto sometido a revisión.

Del caso concreto.

8. El accionante considera vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la participación ciudadana, a elegir y ser elegido, al trabajo y a ejercer profesión u oficio, a partir de la negativa del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca de proclamar el resultado de las votaciones efectuadas en las sesiones de los días 12 y 15 de octubre de 2004, “previstas para llevar a cabo la designación del rector”, en donde, en su opinión, obtuvo las mayorías necesarias para ser elegido rector del citado centro educativo.

Sostiene el demandante que el día 12 de octubre de 2004, los nombres de los candidatos a rector se sometieron a votación en dos (2) oportunidades, arrojando el siguiente resultado: “cuatro (4) votos a favor del aspirante Adolfo Polo y tres (3) votos en blanco”. Arguye que el 15 de octubre de 2004, el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca decidió volverse a reunir en las instalaciones de la Gobernación, con el fin de votar de nuevo la elección del rector, obteniendo el mismo resultado, esto es, “cuatro (4) votos a favor del aspirante Adolfo Polo y tres (3) votos en blanco”.

En opinión del accionante a pesar de obtener en dos (2) sesiones y en tres (3) votaciones la mayoría de los votos exigidos para su nombramiento, se desconoció por parte del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, su derecho a ejercer el cargo de rector de la citada Institución Educativa, violándose de esta manera los derechos fundamentales por él invocados.

Argumenta en su favor que si bien el artículo 9 del Acuerdo No. 010 de 2002, dispone que el Consejo Superior de la Universidad se compone de nueve (9) miembros y que el artículo 6° del Acuerdo No. 005 de 2004, señala que la elección del rector se hará por “la mayoría absoluta” de ellos; en realidad, en su opinión, dicho organismo tan sólo se integra de siete (7) miembros, y así lo ha sido desde el inicio del proceso electoral, pues los representantes de los ex-rectores y del sector productivo no han sido nombrados y posesionados por falta de reglamentación, generando como consecuencia que la mayoría electoral se establezca a partir de tan sólo cuatro (4) votos.

Por su parte, el representante del Gobernador de Cundinamarca insiste en que la regla de la mayoría no puede ser desconocida por el juez de tutela, bajo el argumento de la falta de asistencia o de nombramiento de alguno de los representantes del Consejo Superior de la Universidad, de manera que el accionante no puede ser nombrado como rector de dicho

centro educativo, pues no ha obtenido la mitad más uno de los votos de los miembros del Consejo, que equivalen indiscutiblemente a por lo menos cinco (5) votos a su favor. Además considera que el asunto sometido a decisión del juez de tutela, puede ser controvertido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, motivo por el cual la acción de amparo constitucional resulta improcedente.

9. De acuerdo con las circunstancias fácticas del caso y los argumentos expuestos en los fundamentos 4 a 7 de esta providencia, encuentra la Corte que la acción de tutela está llamada a prosperar, por las consideraciones que a continuación se exponen:

(i) En primer lugar, desde la sentencia SU-201 de 1994²⁷, esta Corporación ha reconocido que los actos administrativos de trámite al carecer de recursos en la vía gubernativa²⁸, y al no ser susceptibles por sí mismos de demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo²⁹, pueden ser sometidos al control del juez de tutela, siempre que amenacen o vulneren los derechos fundamentales de una persona, en cuyo caso su procedencia se torna en definitiva. Al respecto, este Tribunal ha sostenido que:

“Los actos de trámite o preparatorios, a diferencia de los actos definitivos, no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo.

Según el inciso final del artículo 50 del C.C.A., “son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.” En tal virtud, según lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, los actos de trámite y preparatorios, como su nombre lo indica, dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto. Es obvio, como lo advierte el aparte final de la norma citada, que un acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta.

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 3o. de la C.P. y 8o. 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. 4o. 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.”³⁰

Ahora bien, la Corte igualmente ha establecido que la procedencia de la acción de tutela contra los actos de trámite o preparatorios es excepcional, de manera que no cualquier decisión de la Administración destinada a cumplir una obligación legal y que a su vez se someta a un trámite o actuación administrativa es susceptible de amparo constitucional, requiriéndose para el efecto que: (i) la irregularidad en el acto de trámite tenga la “virtud de dirimir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa”; (ii) que de alguna manera la misma se “proyecte en la decisión principal”, y que, por consiguiente, (iii) “sea susceptible de ocasionar la vulneración o amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental”³¹. Bajo el cumplimiento de estas condiciones, la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo destinado a proteger un derecho fundamental por la acción u omisión de las autoridades públicas.

De acuerdo con esta Corporación, en estos eventos, la tutela además de lograr la protección de los derechos constitucionales conculcados o amenazados, tiene la misión de impedir que la Administración concluya la actuación administrativa con desconocimiento de dichos derechos; convirtiendo de esta manera a la acción de amparo constitucional, en una medida preventiva encaminada a encausar la actuación de las autoridades públicas conforme a los

preceptos constitucionales que amparan los derechos fundamentales, y consecuentemente, asegurando que “el acto definitivo que expida sea legítimo, es decir, ajustado al principio de legalidad”³².

En el presente caso, el accionante considera lesivo de sus derechos fundamentales, la omisión en que incurrió el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, consistente en negarse a proclamar el resultado de las votaciones efectuadas los días 12 y 15 de octubre de 2004, que a partir de la mayoría de los miembros existentes en dicho organismo, lo reconocieron como rector del citado centro educativo. A este respecto, en el Acta No. 15 del 12 de octubre de 2004 del citado Consejo Superior, se relata lo siguiente:

“(…) Finalmente se decide votar para la designación de Rector con los candidatos que en este momento se encuentran en la terna, es decir:

No. ORDEN

NOMBRE

1

Adolfo Miguel Polo Solano

2

Oscar Villanueva Rojas

3

Wadith Kure Niño

El Representante de las Directivas, vota por el doctor Adolfo Polo.

El Representante de los Profesores, vota por el doctor Adolfo Polo.

El representante de los Estudiantes, vota por el doctor Adolfo Polo.

El Representante de los Egresados, vota por el doctor Adolfo Polo.

La señora Presidente del Consejo, vota en blanco.

El doctor Botero Álvarez, manifiesta que dadas las consideraciones previas expuestas por la señora Presidente del Consejo, por la señora Secretaria de la Educación como delegada del señor Presidente de la República y personales, no se encuentra la persona que se requiere en el momento, dentro de la terna y por lo tanto vota en blanco.

La señora Representante del Presidente de la República, también vota en blanco.

(...) Se retoma la sesión y se da inició a una segunda vuelta, obteniendo el mismo resultado de la primera votación”³³.

Por su parte, en el Acta No. 16 del 15 de octubre de 2004, se señala:

“(...) En este orden de ideas, se vuelve a votar para la elección de Rector de la Universidad de Cundinamarca, teniendo en cuenta la terna.

El primer voto es el del Representante de la Ministra de Educación Nacional, quien vota en blanco.

El segundo voto corresponde al Representante de las Directivas Académicas, quien vota por el doctor Adolfo Polo.

El tercero en votar es el Representante de los Profesores, y vota por el doctor Adolfo Polo.

El cuarto voto corresponde al Representante de los Egresados, quien vota por el doctor Adolfo Polo.

El quinto voto es el del doctor Germán Lozano Villegas, delegado del señor Gobernador, quien indica mantener el voto en blanco.

El sexto voto es el de la Representante del señor Presidente la República, quien también vota en blanco.

El séptimo voto le corresponde al Representante de los Estudiantes, quien mantiene su voto por el doctor Adolfo Polo.

El resultado es el siguiente: Cuatro (4) votos por el doctor Adolfo Miguel Polo Solano y tres (3) votos en blanco.

Se deja constancia que esta votación es la tercera y que siempre ha arrojado el mismo resultado”³⁴.

Obsérvese cómo, a través de las citadas actas se recoge al acto de votación como una típica actuación administrativa, tendiente a impulsar el proceso de elección del rector de la Universidad de Cundinamarca hasta la designación definitiva del mismo, desarrollada en cumplimiento del procedimiento fijado en las normas internas de dicho centro educativo, y en concreto, en el artículo 6° del Acuerdo No. 005 de abril 29 de 2004 “Por medio de la cual se reglamenta la designación del Rector de la Universidad de Cundinamarca”. La citada norma dispone que:

“Artículo 6°. Elección del rector por parte del Consejo Superior de la Universidad. Conocidos los resultados de la consulta, el Consejo Superior de la Universidad, citará a todos los aspirantes para que expongan el programa que presentaron el día de su inscripción. Cada aspirante tendrá como máximo quince (15) minutos para exponer su programa ante dicho cuerpo colegiado.

Una vez escuchados todos los aspirantes, el Consejo Superior elegirá hasta cinco (5) candidatos, con los cuales abrirá el debate y la discusión para la elección final del rector de la Universidad.

El Consejo Superior tendrá máximo diez (10) días hábiles para conocer el programa, efectuar la entrevista y elegir al rector.

Será rector de la Universidad aquel aspirante que haya obtenido la mayoría absoluta de votos de los miembros del Consejo Superior, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Acuerdo No. 010 de 2002 y una vez seleccionado se procederá a su designación”³⁵.

En virtud de lo anterior, es claro que el acto de votación conforme a su naturaleza jurídica corresponde a un acto de trámite, que tiene lugar antes de que se produzca el acto administrativo definitivo, consistente en la elección del rector de la Universidad de Cundinamarca. De donde resulta que, siguiendo lo anteriormente expuesto, como frente a los

actos de trámite no procede recurso alguno en la vía gubernativa, ni tampoco son susceptibles de ser controvertidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la acción de tutela propuesta, desde el punto de vista formal, está llamada a prosperar, como lo ha reconocido en casos similares esta Corporación³⁶.

De igual manera, como se expuso en el fundamento No. 7 de esta providencia, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que la acción de tutela frente a la violación de los derechos fundamentales que se originen en actos administrativos de trámite que se hayan proferido con anterioridad al acto de elección de una autoridad académica en los entes universitarios autónomos, como lo es, la designación del rector de la Universidad de Cundinamarca; es procedente como mecanismo definitivo de amparo judicial, ante la inexistencia de otro medio de defensa judicial³⁷, siempre que dicho acto de trámite tenga la entidad suficiente para definir o proyectar sus efectos sobre la elección³⁸.

(ii) Una vez establecida la procedencia formal de la acción de tutela, esta Corporación encuentra que desde el punto de vista material, el amparo constitucional también está llamado a prosperar, pues la conducta desplegada por el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a elegir y ser elegido del accionante.

- Como previamente se dijo, el debido proceso en el ámbito administrativo implica el deber de las autoridades públicas de someterse a las reglas previamente definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelantan contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino igualmente en los trámites que ellos inician para obtener el reconocimiento de un derecho y/o para cumplir una obligación.

Una de las principales manifestaciones del derecho fundamental al debido proceso, que a su vez salvaguarda el principio constitucional de legalidad, se denomina “formas propias de cada juicio”, que pretende exigir de las autoridades públicas la plena sujeción de sus actuaciones a los procedimientos judiciales o administrativos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley. De manera que, la pretermisión de una etapa procesal o la modificación de las reglas establecidas en beneficio de la propia

autoridad, constituyen actos contrarios al debido proceso, en la medida en que desconocen la voluntad objetiva del ordenamiento jurídico.

De acuerdo con el artículo 6° del Acuerdo No. 005 de abril 29 de 2004 del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, la elección del rector de dicha Institución Educativa se sometería a la obtención de la mayoría de los votos de los miembros de dicho Consejo Superior, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Estatuto General de la Universidad³⁹.

Desde el inicio mismo del proceso de elección del rector de la Universidad de Cundinamarca, esto es, el 29 de abril de 2004⁴⁰, el Consejo Superior ha contado con tan sólo siete (7) representantes de los nueve (9) miembros a que hace referencia el artículo 9 del Acuerdo No. 010 de 2002 (Estatuto General de la Universidad), pues no se ha reglamentado la forma en que se deben elegir y designar los representantes del sector productivo y de los ex-rectores. Así consta en las certificaciones del 8 de noviembre de 2004 y 7 de enero de 2005 del Secretario General del citado Consejo Superior.

Inicialmente, mediante certificación del 8 de noviembre de 2004, el Secretario del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, informó al juez de tutela la forma como estuvo conformado el Consejo Superior durante el trámite de elección del rector, en los siguientes términos:

“EL SECRETARIO DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO

Que el Consejo Superior está conformado en la actualidad por los siguientes miembros:

- DIANA MARCELA GUTIERREZ CARILLO

- GERMAN LOZANO VILLEGAS

Presidente

Delegada del señor Gobernador Decreto No.

00149 del 4 de junio de 2004

Delegado del señor Gobernador, mediante

Decretos Nos. 00269 del 13 de octubre de 2004 y 00287 del 2 de noviembre de 2004

- NEREY ORTEGA DEL CASTILLO

Representante del Presidente de la República, mediante Decreto No. 1404 del 6 de mayo de 2004

- JOSE LUIS FRANCO LAVERDE

- JAVIER BOTERO ÁLVAREZ

Delegado de la Ministra de Educación Nacional, mediante Resolución No. 722 del 10 de abril de 2003

Delegado de la Ministra de Educación Nacional, mediante Resolución No. 3402 del 11 de

octubre de 2004 y 3520 del 13 de octubre de 2004

- ACÉFALA

Representante Ex-rectores Universitarios

- GALO ADÁN CLAVIJO CLAVIJO

Representante de las Directivas Académicas, mediante Resolución No. 929 del 9 de mayo de 2002

- JOSÉ DEL CARMEN CORREA ALFONSO

Representante de los profesores, mediante Resolución No. 1164 del 3 de mayo de 2003

- JHON FREDDY VASQUEZ PARRAGA

Representante de los estudiantes, mediante resolución No. 1164 del 3 de mayo de 2003

- ACÉFALA

Representante del sector productivo

Representante de los Egresados, mediante Resolución No. 1164 del 3 de mayo de 2003

Se expide la presente en Fusagasuga, a los ocho (8) días del mes de noviembre de 2004”⁴¹.

De igual manera, en certificación del 7 de enero de 2005, manifestó: “Que los cargos de representantes de los ex rectores y sector productivo ante el Consejo Superior, se encuentran acéfalos, el primero, desde el 19 de enero del 2002 y el segundo, desde el 13 de septiembre de 2000, por lo tanto, a partir de estas fechas solamente han venido actuando 7 miembros”⁴².

Como lo ha reconocido el Consejo de Estado, en este tipo de casos⁴³, el principio de la confianza corporativa en las mayorías decisorias, exige que las mismas se compongan por el voto favorable de la mitad más uno de los integrantes efectivos de la Corporación nominadora, apelando al sentido razonable y finalista de las disposiciones que regulan el

quórum decisorio legalmente exigible. Para llegar a esta conclusión, la máxima autoridad de la Justicia Administrativa, ha recurrido a lo sostenido por esta Corporación, en sentencia C-011 de 199444, en donde se puntualizó lo siguiente: “cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística”.

Para el Consejo de Estado, las elecciones en los órganos colegiados de los entes universitarios debe llevarse a cabo con la mayoría de los votos efectivos de los integrantes de la Corporación nominadora, por cuanto de esa forma se garantiza la confianza corporativa en la regla de las mayorías y se preserva el principio democrático en las elecciones universitarias. Así lo reconoció, el citado Tribunal al decretar la nulidad del nombramiento del rector de la Universidad Nacional, quien -entre otras- fue elegido por cuatro (4) votos, cuando para el momento de la elección, se encontraba vigente un nuevo decreto que establecía que los miembros del Consejo Superior de dicha Universidad no eran siete (7) -como se creía- sino realmente ocho (8).

Para la Corte la posición del Consejo de Estado, en este tipo de casos, resulta plenamente ajustada al ordenamiento constitucional, pues precisamente una de las más importantes manifestaciones del principio democrático reconocido en el artículo 1° del Texto Superior, consiste en acatar las decisiones de las mayorías, bajo el supuesto de otorgarle a las minorías políticas todas las garantías necesarias que permitan su participación en los procesos de decisión y que les asegure la posibilidad de exponer de manera libre sus ideas y opiniones.

En el presente caso, pretender imponer una interpretación literal de las normas del reglamento, en el sentido de exigir como mínimo cinco (5) votos a favor para constituir quórum decisorio, supone el desconocimiento del principio democrático del gobierno de las mayorías, pues los integrantes efectivos del Consejo Superior, se limitan a tan sólo siete (7) representantes -efectivamente nombrados y posesionados- y no a nueve (9) como inicialmente se proyectó. Por lo que carece de toda lógica jurídica pretender exigir una mayoría, a partir de funcionarios que no existen y que, por lo mismo, no pueden manifestar

una votación en ningún sentido.

Una interpretación como la propuesta conduciría al absurdo de entender que si en lugar de siete (7) miembros, como los que actualmente conforman el Consejo Superior Universitario, tan sólo existieran cinco (5), las decisiones ya no se adoptarían por mayoría absoluta como lo exige el artículo 6° del Acuerdo No. 005 de 2004 y el artículo 12 del Estatuto General de la Universidad, sino por unanimidad, contrariando notoriamente la forma prevista en el reglamento para adelantar las votaciones y lograr el consenso al interior de dicho Consejo Superior.

Por lo anterior, esta Corporación concluye, como lo reconocieron los jueces de instancia, que en el presente caso, estaba plenamente acreditada la mayoría exigida en las normas reglamentarias de la Universidad para proceder a la designación del rector de dicho centro educativo, y que, por ello, al negarse el Consejo Superior a declarar el resultado electoral a favor del accionante Adolfo Miguel Polo Solano, vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo, en cuanto a la obligación de acatar las formas propias de cada juicio.

Ahora bien, como se expuso en el fundamento No. 7 de esta providencia, mediante la presente orden de amparo, no se pretende desconocer el derecho de la Universidad de Cundinamarca a “darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos” (C.P. art. 69), pues en este caso, lejos de imponerse por el juez de tutela el nombramiento de una determinada persona contrariando el principio de la autonomía universitaria, tan sólo se reconoce el derecho legalmente acreditado por el accionante, que hace necesario proferir la orden para que se proceda a su designación como rector, en aras de proteger el derecho fundamental comprometido⁴⁵.

En efecto, esta Corporación no puede pasar por alto que las Universidades del Estado en ejercicio de la autonomía constitucional reconocida en la Carta Política, son titulares del legítimo derecho de establecer reglas sobre quórum y mayorías, en la medida en que se juzguen indispensables para llevar a cabo el proceso de elección de sus correspondientes autoridades académicas.

De igual manera, es innegable que las reglas de mayoría calificada a las que se someten los órganos establecidos en los Acuerdos o Reglamentos Universitarios para llevar a cabo los

distintos procesos electorales, no pueden ser ni desconocidos ni alterados una vez dichos organismos se encuentran plenamente constituidos, pues ello implicaría una afectación del derecho fundamental al debido proceso, en la medida en que la validez de las decisiones adoptadas por dicha autoridades deben someterse al estricto cumplimiento de las mayorías exigidas en el ordenamiento jurídico aplicable.

Por lo anterior, como lo ha sostenido en anteriores ocasiones el Consejo de Estado⁴⁶, no es posible desconocer las reglas sobre mayoría calificada porque en determinada reunión no asistan todos los integrantes del órgano electoral universitario o alguno de éstos se declaren impedidos, pues los conceptos de integración efectiva -como ocurre en este caso por la falta de reglamentación de (2) dos integrantes del Consejo Superior de la universidad- y de mayoría decisoria o calificada necesaria para aprobar una elección -la cual, entre otras, se puede alterar por la inasistencia o declaratoria de impedimento para votar de uno de sus miembros - no son idénticos, y por lo mismo, no resultan conmensurables.

Con fundamento en lo anterior, esta Corporación concluye que dadas las especiales circunstancias que sobre quórum y mayorías se han presentado en este caso, el amparo tutelar en cuanto al derecho fundamental al debido proceso administrativo está llamado a prosperar, sin desconocer la obligatoriedad a la que se encuentran sujetas las Universidades del Estado frente al cumplimiento de las mayorías calificadas previstas en el Reglamento o Estatuto Universitario, una vez los órganos electorales se encuentren debidamente constituidos.

- Finalmente, este Tribunal también ha reconocido que la violación al derecho fundamental al debido proceso en los casos de elección de autoridades universitarias produce además la violación en cadena del derecho a elegir y ser elegido, en cuanto se les impide a los accionantes el derecho a acceder a un cargo público sometido a reglas electorales, en este caso, al cargo de rector de la Universidad de Cundinamarca⁴⁷.

IV. DECISION.

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia del trece (13) de enero de 2005 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil de Decisión, mediante la cual se confirmó el fallo calendado el once (11) de noviembre de 2004, proferido por el Juzgado Quince Civil del Circuito de esta ciudad, a través del cual se concedió al amparo pretendido.

Tercero. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Se entiende por Directivas Académicas: El Consejo Académico, el Vicerrector Académico, los Decanos y los Directos de Institutos.

2 Al respecto, se cita el siguiente fragmento jurisprudencial: “Hoy la Sala estima pertinente seguir la línea jurisprudencial trazada en la providencia citada en lo atinente a los órganos colegiados, cuando éstos no tienen previstos taxativamente en la ley o reglamento una mayoría decisoria calificada, evento en el que se debe elegir con la mayoría de los votos de la Corporación Electoral, como es el caso del Consejo Superior de la Universidad Nacional, en el cual es menester que quien resulte elegido obtenga la mitad más uno de los votos de

todos los miembros de la respectiva Corporación nominadora, por cuanto de esta forma se garantiza la confianza corporativa en la medida en que se logra conformar la voluntad mayoritaria, tomándose así una decisión efectivamente democrática.

De manera que, como en el Estatuto General de la Universidad del Cauca no se prevé una mayoría para la designación del rector, debe entenderse que ésta la constituye más de la mitad de sus integrantes con voz y voto, es decir, cinco (5) votos, conforme a la interpretación analógica referida anteriormente y según la pauta jurisprudencial de esta Sección.

(...) la decisión de elegir al demandando como rector de la Institución se adoptó con el voto favorable de cuatro (4) de sus miembros y no por mayoría absoluta, como implícitamente lo señalaba el reglamento, y como lo ha establecido en oportunidades anteriores esta Sala, de donde también se colige de cualquier manera, aún cuando se exigiera una mayoría simple, esta igualmente se habría logrado con un número de votos igual o mayor a cinco (5) y en ningún caso menos de ese número”.

3 Recuérdese que de conformidad con el artículo 4° del Código Contencioso Administrativo, las actuaciones administrativas se inician: (i) Por virtud del ejercicio del derecho de petición; (ii) de oficio por las autoridades competentes; (iii) o por la necesidad de cumplir un deber legal.

4 Véase, entre otras, las sentencias T-467 de 1995, T-238 de 1996 y T-982 de 2004.

5 Sentencia T-196 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

6 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

7 Dispone la norma en cita: “Artículo 1°. Naturaleza jurídica. La Universidad de Cundinamarca es una Institución Estatal de Educación Superior del Orden Territorial, que tiene sus orígenes como proyecto educativo departamental en la Ordenanza número 045 del 19 de diciembre de 1969, por medio de la cual se creó el Instituto Técnico Universitario de Cundinamarca ITUC y fue reconocida como Universidad mediante Resolución No. 19530 de diciembre 20 de 1992 del Ministerio de Educación Nacional, y de conformidad con la Constitución Política, la Ley 30 de 1992 y los Decretos Reglamentarios, es un ente autónomo

e independiente, con personería jurídica, autonomías académica, administrativa, financiera, presupuestal y de gobierno, con rentas y patrimonio propios, y vinculada al Ministerio de Educación Nacional haciendo parte del Sistema Universitario Estatal”.

8 La citada disposición determina que: “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrá 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.// El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.// El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de toda slas personas aptas a la educación superior”.

9 Sentencia T-182 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

10 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

11 A manera de ejemplo, el artículo 4° del Acuerdo No. 004 de abril 1° de 2004 “Por el cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca”, determina que: “Son atribuciones del Presidente del Consejo Superior: (...) f. Observar y hacer observar este Reglamento en todas sus partes y ejercer las demás funciones que en él se asignen”

12 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

13 Dispone la norma en cita: “La acción de tutela no procederá: (...) 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”.

14 Véase, al respecto, sentencias T-321 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-554 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara) y T-1201 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

15 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

16 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

17 Véase, al respecto, las siguientes sentencias del Consejo de Estado: (a) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera Ponente: María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia del 11 de diciembre de 2003. Radicación No: 3116. (b)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia del 18 de marzo de 2004. Radicación No: 3117.

18 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

19 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

20 Sentencia T-151 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

21 Sentencias T-525 de 2001, T-587 de 2001, T-1227 de 2003 y T-024 de 2004.

22 Sentencias T-182 de 2001 y T-024 de 2004.

23 Sentencias T-182 de 2001 y SU-201 de 1994.

25 Sentencias T-525 de 2001 y T-587 de 2001.

26 Sentencia T-182 de 2001.

27 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

28 Código Contencioso Administrativo, artículo 49.

29 Código Contencioso Administrativo, artículo 135.

30 Sentencia SU-201 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

31 Sentencia T-182 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

32 Ibídem.

33 Folios 10 y 12 del Acta No. 15 de 2004 del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca. Véase, al respecto, folios 93 y 95 del Cuaderno No. 3.

34 Folios 7 y 8 del Acta No. 16 de 2004 del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca. Véase, al respecto, folios 66 y 67 del Cuaderno No. 3.

35 Subrayado por fuera del texto original.

36 Sentencias SU-201 de 1994 y T-182 de 2001.

37 Sentencias T-182 de 2001 y T-024 de 2004.

38 Sentencia T-182 de 2001.

39 Dispone la norma en cita: “Artículo 12. Actos del Consejo Superior. Los actos del Consejo Superior Universitario, se denominan Acuerdos y Resoluciones, según que tengan carácter general o particular y su aprobación requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros”. (Subrayado por fuera del texto original).

40 Según consta en el Acuerdo No. 005 “por medio del cual se reglamenta la designación del Rector de la Universidad de Cundinamarca”.

41 Folio 102 del cuaderno principal.

42 Folio 82 del cuaderno No. 2.

43 Véase, al respecto, las siguientes sentencias: (a) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera Ponente: María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia del 11 de diciembre de 2003. Radicación No: 3116. (b) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia del 18 de marzo de 2004. Radicación No: 3117.

44 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

45 Véase, al respecto, sentencia T-182 de 2001.

46 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera Ponente: María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia del 11 de diciembre de 2003. Radicación No: 3116.

47 Sentencia T-182 de 2001.