

Sentencia T-151/01

ACCION DE TUTELA-Improcedencia contra actos de carácter general, impersonal y abstracto.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Condiciones y procedimientos para elección de rector

Por virtud de la autonomía reconocida a los entes universitarios (artículo 69 C.P.), los órganos directivos de la Universidad de Cartagena gozaban de la “capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa” que les permitían fijar las condiciones y el procedimiento para la elección del Rector de la institución. Competencia que obviamente debía ejercerse respetando el conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales, así como las prescripciones contenidas en la ley.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Competencia para suspender actos administrativos/JUEZ DE TUTELA-Carece de competencia para suspender actos administrativos

Es pues a la jurisdicción en lo contencioso administrativo a la que corresponde suspender los actos administrativos y en ningún caso esta facultad puede ejercerse por el juez de tutela, como erróneamente lo hizo el juzgado sexto civil del Circuito de Cartagena en el presente proceso.

SUSPENSION PROVISIONAL E INAPLICACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Diferencias

Referencia: expediente T-368.248

Acción de tutela instaurada por el señor Edwin Maza Anaya contra el Rector de la Universidad de Cartagena, Dr. Manuel Sierra Navarro.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil uno (2001).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena y la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, dentro de la acción de tutela instaurada por Edwin Maza Anaya contra el Rector de la universidad de Cartagena, Dr. Manuel Sierra Navarro.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. La solicitud de amparo

El señor Edwin Maza Anaya formuló acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, contra el Rector de la Universidad de Cartagena, Dr. Manuel Sierra Navarro, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido, acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y a la igualdad. Como fundamento de su pretensión señala los hechos que a continuación se relatan:

Indica que es candidato al cargo de Rector de la Universidad de Cartagena, inscrito de conformidad con el artículo 3º de la Resolución No. 0215 del 11 de febrero de 2000, reformada por la Resolución No. 0313 del 1º de marzo del mismo año, ambas emanadas de la Rectoría de la Universidad.

A continuación, manifiesta que la citada Resolución 0313 en su artículo 14 establece los estamentos universitarios que pueden ejercer el derecho al voto para elegir Rector, mediante la asignación de colores distintivos para el personal docente, estudiantil y administrativo, y excluye a los pensionados, calidad que él ostenta en la actualidad.

Recalca que la aludida resolución “asimila en todo, los mecanismos de votación regulados por nuestra Carta Magna, para ejercitar el derecho al voto dentro de una contienda electoral”

Considera que en consecuencia se le está negando el derecho a elegir, no obstante habersele reconocido el derecho a ser elegido, lo que va en contra vía no sólo de sus derechos constitucionales fundamentales, sino de los que, como él, también son pensionados, pues no pueden ejercer su derecho al voto. Todo lo cual incide directamente en sus posibilidades para ser elegido.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que la elección de Rector se realizará el próximo 12 de abril de 2000, solicita se ordene el restablecimiento de la legalidad quebrantada por el artículo 14 de la Resolución No. 0313 del 1º de marzo de 2000, ordenando su inaplicación y, como medida transitoria, solicita la suspensión de dicho acto administrativo.

Mediante escrito posterior, fechado del 31 de marzo, solicita analizar el conjunto de las normas que reglamentan la elección de Rector y en consecuencia pide al juez declarar en su fallo que “tanto el artículo 35 del Acuerdo 40 de febrero (sic) de 1996 expedido por el Consejo Superior de la Universidad de Cartagena, como la resolución 0313 de marzo 1º del presente año vulneran los derechos invocados por el suscrito, y conceder por tanto el amparo pedido”.

1.2 La respuesta de la entidad accionada

El Rector de la Universidad de Cartagena, Manuel Agustín Sierra Navarro, interviene en el proceso de la referencia, mediante memorial del 22 de marzo de 2000, para defender la legalidad de la Resolución No. 0313 de 2000, por él dictada, señalando que ésta se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 35 del Estatuto General de la Universidad de Cartagena¹, según el cual “El Rector es el representante legal y primera autoridad ejecutiva de la Universidad de Cartagena. Lo designará el Consejo Superior de esta institución, mediante un proceso electoral en el cual participarán los profesores, estudiantes y empleados administrativos.”

Afirma que sus decisiones deben estar en perfecta concordancia con lo establecido en el Estatuto General de la Universidad, y que como a todas luces se evidencia, este es el caso de la Resolución No. 0313 de 2000, en la que se señalan las personas que pueden participar en el proceso de elección del Rector. Así mismo, estima que dicha Resolución, como acto administrativo que es, goza de presunción de legalidad, la cual corresponde desvirtuar al demandante.

Considera que su proceder se ha ajustado a derecho, y por lo tanto solicita se le exonere de toda responsabilidad, en la mediada en que no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante y porque, además, éste cuenta con otro medio de defensa judicial para demandar el acto administrativo que cuestiona, acudiendo a la vía contencioso administrativa. En consecuencia, solicita se levante la medida de suspensión provisional de la Resolución No. 0313 del 1º de marzo de 2000 dictada por ese juzgado mediante providencia del 22 de marzo de 2000.

De la misma manera, el señor Oscar Rodgers Andrade, en su calidad de Rector (E) de la Universidad de Cartagena y actuando como representante legal de la misma, mediante escrito del 24 de marzo de 2000, defiende la Resolución No. 0313 de 2000, explicando que el proceso electoral consagrado en el artículo 35 del Estatuto General de la Universidad de Cartagena, regido por la Ley 30 de 1992, es especial y diferente al establecido en los artículos 40 y 260 de la Constitución Política, por lo que el bien jurídico que protegen uno y otro son diferentes, y siendo como son, dos sistemas diferentes de elección, “el supuesto soporte jurídico (Artículos 13 y 40 Constitucionales) desaparece por sustracción de materia.”

De otro lado en su escrito hace énfasis en que la prohibición al jubilado de reintegrarse al servicio oficial está establecida en varias disposiciones jurídicas, las cuales enumera, por lo que controvierte el hecho de que el accionante haya sido inscrito dentro de los candidatos a la Rectoría de la Universidad.

1. 3. Coadyuvancias

1.3.1. Coadyuvancias a la parte demandante

- Algunos pensionados de la Universidad de Cartagena, unos docentes y otros administrativos (33 en total), presentan escrito, de fecha 29 de marzo de 2000, coadyuvando la demanda promovida por el señor Maza Anaya y manifiestan adherir plenamente a los fundamentos fácticos y jurídicos invocados por el mismo, con base en los cuales pretenden que se les tutelen sus derechos fundamentales a elegir y a la igualdad. También solicitan que se oficie a la Universidad de Cartagena para que remita la relación de pensionados docentes y administrativos de esa institución, a fin de acreditar la condición que invocan.

- En escrito de fecha 31 de marzo de 2000, otros 46 pensionados de la misma Universidad manifestaron que coadyuvaban la demanda de la referencia con todo su contenido.

1.3.2. Coadyuvancias a la parte demandada

- El ciudadano Guido José Figueroa Martínez, estudiante de la Universidad de Cartagena, presentó memorial coadyuvando la posición sentada por la parte accionada, reiterando y ratificando sus argumentos de oposición a la demanda instaurada por el señor Maza Anaya, básicamente explicando que quien ostenta la calidad de pensionado, como el actor, no puede regresar al servicio activo en la Universidad de Cartagena ni a otra y “menos para desempeñar funciones administrativas por expresa prohibición legal.”

Así pues, agrega que el demandante no puede elegir ni puede ser elegido por no estar vinculado a la Universidad, y por lo mismo sostiene que hay “una falsedad intrínseca” y que la inscripción del actor como candidato a rector de la Universidad es un error de la administración de la misma, y que de no corregirse, en el evento en que el actor salga elegido, se violarían diversas normas². Además, agrega que: “quien elige al Rector de la Universidad es el Consejo Superior de la misma, no sus estamentos”.

De otra parte, expresa que el juzgado de conocimiento de este proceso debió notificar a todos los candidatos a Rector de la Universidad de Cartagena sobre la existencia del mismo, por tratarse de terceros interesados e implicados en los efectos del fallo que se profiera, para no violar su derecho de defensa. Y para finalizar, solicita se revoque el punto del proveído de fecha 22 de marzo de 2000 mediante el cual se ordenó la suspensión provisional de la Resolución No. 0313 de 2000.

2. Pruebas

Como pruebas en el presente proceso han obrado las siguientes:

* 2.1. Acta de inscripción de los candidatos al cargo de Rector de la Universidad de Cartagena, dentro de los cuales se encuentra el accionante, de fecha 6 de marzo de 2000, suscrita por el Secretario General de la Universidad de Cartagena. (Cuaderno 2, Fl. 4)

* 2.2. Oficio SG-110-2000, del 14 de marzo de 2000, suscrito por el Secretario de la Universidad de Cartagena, en el que se le solicita al señor Edwin Maza Anaya que designe un testigo electoral por cada mesa de votación, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 6º de la Resolución No. 0313 del 1º de marzo de 2000. (Cuaderno 2, Fl. 5)

* 2.4. Copia del Acuerdo No. 40, del 5 de diciembre de 1996, por medio del cual se reforma el Acuerdo No. 3, del 18 de enero de 1994, del Consejo Superior de la Universidad de Cartagena, proferido por ésta autoridad y relativo a la reforma del Estatuto General de la Universidad de Cartagena, en acatamiento de lo dispuesto por la Ley 30 de 1992. (Cuaderno 2, Fls. 21 al 67)

3. Sentencias objeto de revisión

3.1. Primera instancia

El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena, mediante providencia del 3 de abril de 2000, denegó la tutela considerando que no encontró violación de los derechos invocados por el actor, con fundamento en las siguientes razones:

Para empezar, señala que “el voto como sufragio es un instituto de derecho político y quizás el más importante por sus efectos legitimadores de grupos, movimientos o partidos políticos”, y que de conformidad con el artículo 40 superior este derecho involucra la facultad de elegir y ser elegido. Así mismo, indica que dicha norma puede ser regulada en el ámbito de su aplicación, como ocurre en el caso sub examine, pues se trata de un ente universitario autónomo, que puede darse sus propias directrices y se rige por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley (C.P., art. 69).

A continuación indica que en desarrollo de la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de educación superior, el Consejo Superior de la Universidad de Cartagena expidió el Acuerdo No. 40 del 5 de diciembre de 1996. reformatorio del Estatuto general de

la Universidad. Que el artículo 35 de dicho acuerdo estableció que el Rector es el representante legal de la Universidad de Cartagena, primera autoridad ejecutiva de la misma, y que, previo el lleno de ciertos requisitos, éste será designado por el Consejo Superior, mediante un proceso electoral en el que participan profesores, estudiantes y empleados administrativos.

A juicio del a quo, el citado artículo 35 fue concebido por el Consejo Superior de la Universidad de Cartagena “dentro de un margen razonable de discrecionalidad”, que favorece a la administración, pues sus actos están amparados por la presunción de legalidad.

Así mismo, afirma que la Constitución Política establece situaciones fácticas que prohíben al legislador adoptar factores de diferenciación como el sexo, la lengua, la raza, etc., pero que, a su juicio, no es suficiente para determinar el criterio al cual debe acudir el juez para establecer esa diferenciación, por lo que considera que éste concepto con el cual se juzga la validez constitucional de una norma que da relevancia jurídica a cualquiera de las infinitas diferencias que ofrece la realidad debe buscarse fuera de esa norma superior.

Por lo tanto, estima que “la igualdad se viola sólo si la medida que genera la desigualdad está desprovista de justificación objetiva y razonable, observando esa justificación según la finalidad y los efectos de la medida, junto con una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”.

Estima que, no todas las aparentes desigualdades de la ley violan el principio de igualdad consagrado en la Carta Política, ya que “éste se fundamenta en la generalidad del bien”, mientras aquellas pueden referirse a “una particularidad que debe sacrificarse por conveniencia política”. Que en consecuencia el Consejo Superior de la Universidad de Cartagena reservó, “por conveniencia política”, el derecho al voto para las personas que señaló en sus estatutos, entre quienes no se encuentran los pensionados.

De lo anterior concluye que no hay derechos fundamentales violados. Por lo tanto, procede a “cancelar” la orden de suspensión del acto administrativo inicialmente atacado, establecida en providencia del 22 de marzo de 2000.

3.2. Impugnaciones

- El demandante impugnó la anterior decisión por considerar que i.) se fundamentó en una norma (Acuerdo No. 40 de 1996) inferior y contraria a la Constitución Política y ii.) sólo tuvo en consideración uno de los derechos invocados, el de la igualdad, en forma adversa a sus intereses, lo cual no comparte y, además porque, en su concepto, desconoció los fundamentos jurídicos del derecho a elegir.

Informa, de otra parte que su demanda fue coadyuvada por los pensionados de la Universidad de Cartagena y que el a quo inadvirtió la solicitud que en ella formularon, atendiendo únicamente a la respuesta del accionado, “apresurándose a fallar”.

Para finalizar, reitera y amplía su solicitud de medida transitoria, consistente en la inaplicación de lo dispuesto en los artículos 35, inciso 1º, del Acuerdo No. 40, del 5 de diciembre de 1996, expedido por el Consejo Superior de la Universidad de Cartagena y 14 de la Resolución No. 1303 del 1º de marzo de 2000, emanada de la Rectoría de esa Institución.

* El ciudadano Guido José Figueroa Martínez, en su condición de estudiante de la Universidad de Cartagena, presentó escrito en el que solicita se tenga en cuenta, al momento de decidir la impugnación interpuesta contra la decisión adoptada por el a quo, que de conformidad con el numeral 5º del artículo 6º del Decreto 25 91 de 1991, la tutela es improcedente contra normas de carácter general, impersonal y abstracto, inclusive como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y apoya su afirmación, entre otras, en la Sentencia T-614 de 1992 de la Corte Constitucional, de la cual trae apartes. Señala que la Resolución No. 1303 de 2000 no recae sobre nadie en particular ni crea situaciones subjetivas, de manera que no es susceptible de recursos en la vía gubernativa, sino que se debe atacar directamente ante la autoridad judicial. Reitera la improcedencia de la tutela por existir en este caso la posibilidad de interponer la acción contenciosa de nulidad para demandar la citada Resolución.

Para finalizar, señala que, aunque la improcedencia de la tutela no hace necesario entrar a estudiar si hubo o no vulneración de derechos, comparte los argumentos del a quo sobre la inexistencia de esa vulneración en el presente asunto.

4.3. Sentencia de Segunda Instancia

La Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, mediante fallo del 23 de mayo de 2000, confirmó la providencia impugnada con base en las razones que a continuación se sintetizan:

En primer término, y para efectos de analizar lo relativo a la supuesta violación del derecho a elegir y ser elegido que manifestó el accionante, hace una referencia a la Sentencia C-547 de 1994 de esta Corporación, de la cual trae apartes, sobre la autonomía universitaria, establecida en el artículo 69 de la Constitución Política, para afirmar que dicho concepto implica la consagración de una regla general consistente en la libertad de acción de los entes universitarios superiores en materia administrativa y académica.

De manera pues que, el Consejo Superior de la Universidad de Cartagena, dentro del marco de la autonomía universitaria (C.P., art. 69) quiso que, para acceder al cargo de Rector de esa universidad y para participar en su elección, interviniera personas vinculadas a la institución, es decir, que formaran parte de la comunidad universitaria, como los arriba enunciados, por lo que se observa “un campo amplio, por no decir total, de participación.”

Por lo tanto, la Sala considera que la inscripción del Dr. Edwin Maza Anaya fue irregular pues, como el mismo lo indicó, al momento de inscribir su candidatura ostentaba la calidad de pensionado, es decir que está desvinculado como miembro activo de la universidad y, aunque este no es el punto de debate de esta acción, no es menos cierto que ello no se pueda pasar por alto pues es contrario al Acuerdo que rige a la Universidad. Además de que en ello “no se observa violación de derechos fundamentales del actor ni de los pensionados coadyuvantes”, pues “los fines de la institución están por encima de cualquier interés particular”.

Señala que no obstante lo anterior, “si en gracia de discusión se aceptase la legalidad de la inscripción del actor”, ello sólo lo habilita para poner su nombre a consideración de los estamentos de la Universidad, de los cuales el accionante no es parte, pero en ningún caso para alegar un derecho a elegir que no le está atribuido.

De manera que no encuentra vulneración de derecho alguno y ordena confirmar la tutela de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la providencia de tutela antes reseñada, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36) y, en cumplimiento del auto de fecha 5 de octubre de 2000, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez de esta Corporación.

La actuación surtida

Como consta en el expediente la acción de tutela fue instaurada ante el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena, el cual la admitió mediante providencia del 22 de marzo de 2000, en la que aceptó la solicitud del accionante de suspender provisionalmente la Resolución 0313 del 1º de marzo de 2000, y así la ordenó, considerando “la inmediatez de las elecciones al cargo de Rector de la Universidad de Cartagena y con el fin de evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público”. (Cuaderno 2, Fls. 14 al 16).

Sin embargo, mediante providencia del 3 de abril de 2000 este mismo juzgado denegó la tutela, y revocó la medida de suspensión anotada, por lo que el actor presentó impugnación que fue resuelta mediante sentencia del 23 de mayo de 2000 de la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Distrito judicial de Cartagena, en la cual se confirmó la sentencia de primera instancia.

Sometido a la Corte Constitucional, la Sala de selección número Diez, mediante auto de 5 de octubre de 2000 decidió escoger el expediente para revisión.

3. La materia sujeta a examen

De los antecedentes allegados al expediente se desprende que el tutelante estima violados sus derechos a la igualdad, a elegir y ser elegido y a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos consagrados en los artículos 13, y 40 de la Constitución Política, en razón de la no inclusión de los pensionados dentro de los estamentos autorizados para participar en la elección del Rector de la Universidad de Cartagena, de acuerdo con la Resolución 0313 del 1º de marzo de 2000, emanada de la Rectoría de dicha Universidad y en la cual se fija el procedimiento para proceder a dicha elección, en cumplimiento de lo estipulado en los artículos 35 a 41 del Acuerdo Nº 40 de 1996 del Consejo Superior de la

Universidad de Cartagena, reformativo del Estatuto General de la misma Universidad.

Habiendo sido rechazadas en primera y en segunda instancia las pretensiones del demandante, debe la Corte examinar si asistió razón o no a los jueces respectivos para descartar la protección de los derechos invocados mediante tutela, aduciendo que en este caso se estaba haciendo uso legítimo de una competencia propia del Rector de la Universidad de Cartagena, en desarrollo de los mandatos del Estatuto general de la Universidad y en el marco autorizado por la Constitución para el ejercicio de la autonomía universitaria (art. 69 C.P.). y que con los actos dictados en dicho ejercicio, cobijados de presunción de legalidad, no se contravino el derecho a elegir del tutelante ni el principio de igualdad, al establecerse que solamente podrían participar en el procedimiento electoral señalado los profesores, estudiantes y personal administrativo de la universidad, excluyendo en consecuencia otros posibles actores, dentro de los cuales se cuentan los pensionados de la institución.

Al respecto la Sala debe establecer en primer término y antes de cualquier análisis sobre la eventual violación de los derechos del actor, si era la tutela el mecanismo procesal adecuado para garantizar la protección de los derechos por él invocados, o si por el contrario, esta acción era improcedente y así ha debido declararse por los jueces de instancia.

4. La improcedencia de la tutela contra actos de carácter general impersonal y abstracto

De acuerdo con el numeral 5º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela no procederá “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”. Reiterada jurisprudencia de esta Corte ha establecido así la improcedencia de las acciones instauradas contra actos de esta naturaleza (Sentencias T-123/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-203/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-321/93 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-287/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

En relación con el objeto y naturaleza de la acción de tutela es pertinente recordar, lo dicho por la Corte para precisar su competencia, en los siguientes términos:

“Conforme a lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Nacional y por el Decreto

Legislativo 2591 de 1991, especialmente en sus artículos 1o. y 2o., la acción de tutela tiene por objeto la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de la persona “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. Se establece, asimismo, su procedibilidad contra acciones u omisiones de los particulares, violatorias de los mismos derechos, en las situaciones y bajo las condiciones determinadas en el decreto reglamentario de la acción, en su capítulo III, obediente a precisas directrices constitucionales.

Ahora bien: Los derechos fundamentales de las personas se consagran en la Carta mediante normas generadoras de situaciones jurídicas abstractas e impersonales que tienen por destinatarios a los sujetos de derecho individuales, pero también, excepcionalmente, a los entes colectivos, en la medida en que éstos se revelan aptos para ser centros de imputación de tales derechos.

Cuando el desconocimiento, la vulneración o el recorte de los derechos fundamentales se origina en actos jurídicos de carácter general producidos por instancias subordinadas a la Constitución (y todos los poderes constituidos lo son), su efecto general pernicioso puede ser contrarrestado mediante mecanismos especialmente dispuestos para ello, V.gr.: la acción de inconstitucionalidad contra las leyes, o las acciones de nulidad (y de restablecimiento del derecho) contra los actos administrativos. Mediante tales instrumentos se provoca la actuación de un organismo público competente para que, también por vía de disposición general, restablezca el imperio de la juridicidad.

Pero no es ése el caso de la tutela. El mismo artículo 6o. del Decreto 2591 establece en su numeral 5o. que es improcedente la acción “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”. Es que lo que se busca con el mencionado mecanismo es suspender los efectos violatorios o amenazantes de alguno de los derechos fundamentales de una persona determinada, derivados de un acto concreto cuya aplicación deberá suspender el juez, aún mediante medidas provisionales (esto es antes de la sentencia) cuando lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, según las voces del artículo 7o. del Decreto en mención”³.

Es claro entonces que tratándose de actos de carácter general no hay competencia del juez de tutela y que toda actuación en este campo es por principio, plenamente improcedente.

5. El análisis del caso concreto

En el presente caso el demandante pretende que mediante acción de tutela “se restablezca la legalidad quebrantada” por el acto administrativo contenido en la resolución 0313 de marzo primero de 2000 “por medio de la cual se establece el proceso de las votaciones y se reglamenta el régimen de reclamaciones” para la elección del Rector de la Universidad de Cartagena, y que se ordene “además la suspensión y/o inaplicación de lo dispuesto en el artículo 14 del capítulo V, referente al sufragio” en el cual se señala:

“Los votos serán por el sistema de tarjetón, el cual incluye los nombres de los candidatos en orden alfabético más un espacio para voto en blanco, donde el sufragante deberá marcar con una x su elección, así:

Color blanco para el personal docente

Color azul para el personal estudiantil

Color rosado para el personal administrativo”

Petición que ratifica y amplía en su escrito de impugnación a la sentencia de primera instancia en los siguientes términos:

“Por todo lo anterior solicito a su Señoría atender mis peticiones y las de los pensionados que coadyuvan la presente acción de tutela, por ende amparar los derechos fundamentales por mi invocados, como son el derecho a elegir y a la igualdad.

PETICIONES. Con fundamento en lo antes expuesto y en lo previsto en los artículos 7 y 23 del Decreto 2591 de 1991, solicito a su Señoría, ordenar la inaplicación y/o suspensión de lo dispuesto en los artículos 35 inciso 1º del Acuerdo N° 40 del 5 de Diciembre de 1996 expedido por el Consejo Superior de la Universidad de Cartagena y el 14 del capítulo V de la Resolución N°0313 de Marzo 10 del 2000, emanada de la Rectoría, “por medio de la cual se establece el proceso de elecciones y se reglamenta el régimen de reclamaciones”, que excluyen a los pensionados de la participación en la elección convocada en cumplimiento del artículo 3º de la Resolución 0215 de febrero 11 de 2000”.

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-.

Dentro de este contexto de improcedencia de la acción de tutela en relación con los actos de carácter general, debe la Corte señalar que aun cuando el actor instauró la acción que se analiza en este proceso como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, tal situación no la hacía de suyo procedente.

No debe olvidarse, en efecto, que el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece como causales independientes de improcedencia las de: 1) existencia de: “otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...) 5) cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto, y que la configuración de un perjuicio irremediable, para hacer procedente la tutela, está sujeta a la existencia de una norma que establezca el derecho que podría ser violado.

En el presente caso, ninguna norma establecía a favor del peticionario un derecho que pudiera estar amenazado y que en consecuencia le permitiera alegar un perjuicio irremediable.

El derecho al voto en el proceso de elección del Rector que el actor alega como conculcado por su condición de pensionado de la institución, no es un derecho que la Constitución o la ley le hubieran reconocido, como tampoco las normas internas de la Universidad.

Estas últimas, que son las que precisamente ataca en su demanda de tutela se encuentran amparadas por la presunción de legalidad y sobre todo por el especialísimo marco de competencia que fija la Constitución para las instituciones universitarias de educación superior.

En efecto, por virtud de la autonomía reconocida a los entes universitarios (artículo 69 C.P.), los órganos directivos de la Universidad de Cartagena gozaban de la “capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa”⁴ que les permitían fijar las condiciones y el procedimiento para la elección del Rector de la institución. Competencia que obviamente debía ejercerse respetando el conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales, así como las prescripciones contenidas en la ley.

La Corte al respecto ha sido suficientemente clara en el examen del contenido y alcance de la autonomía universitaria. Así en Sentencia C-008/2001 expresó:

“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 Corte⁵, el ámbito para el desarrollo de sus actividades.

En último análisis la autonomía constitucional es capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa⁶ 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.⁷

La autonomía universitaria, como ha enfatizado la Corporación⁸, 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.⁹¹⁰.

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.

6. El juez de tutela no es competente para suspender actos administrativos de carácter general

En la medida en que el juzgado sexto civil del Circuito de Cartagena al admitir la acción procedió a suspender provisionalmente la Resolución 0313 del 1º de marzo de 2000. Suspensión que revocó en la sentencia de 3 de abril de 2000 en la que rechazó la tutela, debe la Corte hacer las siguientes consideraciones:

El artículo 238 de la Constitución Política, señala que “La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”

Es pues a la jurisdicción en lo contencioso administrativo a la que corresponde suspender los actos administrativos y en ningún caso esta facultad puede ejercerse por el juez de tutela, como erróneamente lo hizo el juzgado sexto civil del Circuito de Cartagena en el presente proceso.

A lo sumo y si las condiciones establecidas por las normas se hubieran configurado el juzgado hubiera podido inaplicar para el caso concreto una disposición que violara un derecho fundamental.

Al respecto cabe recordar que :“La jurisprudencia ha diferenciado la suspensión provisional de la extraordinaria figura de la inaplicación de un acto administrativo a una situación concreta en materia de tutela, autorizada por el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, insistiendo en que la potestad de suspender los actos administrativos está reservada a la jurisdicción de lo Contencioso administrativo”¹¹

De manera extensa la Corte había en efecto explicado el alcance de cada una de estas figuras, al referirse a la aplicación del artículo octavo del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos:

“...tratándose de actos administrativos, la consagración de esta figura no puede interpretarse en el sentido de que todo juez haya quedado autorizado para decretar la suspensión provisional de aquellos, dentro del trámite propio de las acciones de tutela. Ello implicaría una ruptura de los linderos que la propia Carta Política ha establecido entre las jurisdicciones, en cuanto disposición constitucional expresa reserva esa atribución a la Contencioso Administrativa (artículo 238 C.N.), tal como lo manifestó esta Corte en Sentencia T-01 del 3 de abril de 1992.

La norma legal en mención dice en su último inciso:

“Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, si el juez lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso”. (Subraya la Corte).

Como puede verse, lo que es posible decretar en esta hipótesis es una inaplicación temporal al caso concreto, considerada la particular y específica situación en que se encuentra el solicitante, así que no recae propiamente sobre la materialidad del acto administrativo, como sí acontece con la figura de la suspensión provisional. No tiene, entonces, el alcance de la misma y, por ende, excepción hecha de la inaplicación que pueda favorecer al petente a fin de evitarle un daño irreparable, el acto administrativo como tal permanece incólume mientras no sea suspendido provisionalmente por la Jurisdicción Contencioso Administrativa o anulado por ella.

Debe repararse por otra parte en que el punto materia de análisis -a diferencia del que constituye el objeto de la providencia mediante la cual se resuelve acerca de la solicitud de suspensión provisional en los procesos contencioso administrativos- no es el relativo a una posible oposición flagrante entre el acto demandado y las normas superiores a las que está sometido, sino la situación de hecho en la cual puede hallarse una persona frente a un acto cuya aplicación concreta implique, en su caso, efectos inmediatos e irremediables que vulneren sus derechos constitucionales fundamentales.

Ahora bien, es claro que -considerada la función que cumple la tutela como mecanismo protector de los derechos fundamentales y el contexto de la norma transcrita- la posibilidad de ejercer la acción en forma conjunta con las que proceden ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, no puede interpretarse en el sentido de hacer que en tal caso su trámite deba surtirse forzosamente ante los tribunales administrativos, entendimiento que limitaría ostensiblemente las posibilidades de protección judicial. Lo que la norma legal permite, aunque no haya utilizado con propiedad el término “conjuntamente”, es el ejercicio simultáneo de la acción ante el juez de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y de las pertinentes ante la jurisdicción especializada.

De las precedentes consideraciones se infiere que, ante acciones instauradas respecto de

actos administrativos, el juez de tutela no puede asumir la facultad que le confiere la norma mencionada como una autorización de la ley para sustituir al Contencioso Administrativo en la definición sobre la validez de aquellos, ni suponer que podría suspenderlos provisionalmente pues ello representaría invadir el ámbito constitucional de dicha jurisdicción. De allí los precisos términos usados por el legislador para definir el objeto al que ha de circunscribirse la orden judicial para el evento en que prospere la solicitud de tutela transitoria”12.

Es claro entonces que en el presente caso el juez de primera instancia rebasó sus competencias al suspender preventivamente la Resolución 1303 del 1 de marzo de 2000 del Rector de la Universidad de Cartagena. Resolución que como se ha dicho, por no ser contraria a los preceptos constitucionales tampoco era susceptible de ser inaplicada en el marco de una acción de tutela que, como ya se expresó, era improcedente, por tratarse de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, excluido de este excepcional mecanismo de amparo constitucional por expresa disposición del numeral 5 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR, pero por las razones aducidas en la parte motiva de esta providencia, la sentencia de la Sala Civil del Tribunal Superior de Cartagena del 23 de mayo de 2000, mediante la cual se confirmó a su vez la Sentencia del juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena de 3 de abril de 2000 que denegó la tutela incoada.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretario General

1 Acuerdo No. 40 del 5 de diciembre de 1996, emanada del Consejo Superior Universitario.

2 El interviniente cita, entre muchos otros, la Resolución No. 0313 del 1º de marzo de 2000, decreto 2400 de 1968 y Decreto Reglamentario 1950 de 1973, Decreto 3135 de 1968 y Decreto Reglamentario 1849 de 1989, Leyes 3 y 11 de 1986, Decretos 1221 y 1333 de 1986, Leyes 04, 27 y 30 de 1992, Decretos 1848 de 1969, 2400 de 1968, 1950 de 1973, 482 de 1985 y la Ley 13 de 1984.

3 Sentencia T-321/93 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 Sentencia C 008/2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis

5 Ver Sentencia T-515 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Ver Sentencia T-310 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

7 Ver entre otras las Sentencias T- 492 de 1992, M.P José Gregorio Hernández Galindo, C-589 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

8 Ver entre otras las Sentencias T- 02 de 1994, M.P José Gregorio Hernández Galindo, T-180 de 1996, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Ver Sentencia T-310 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 Sentencia C-008/2001. M.P. Alvaro Tafur Galvis

11 Sentencia T-048/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

12 Sentencia T-203/93. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.