

T-369-94

Sentencia No. T-369/94

DEBIDO PROCESO-Vulneración/CONSEJO DIRECTIVO UNIVERSITARIO-Arbitrariedad

La norma referente al debido proceso, cuando somete las actuaciones administrativas a este principio, lo hace en forma general, sin distinciones entre lo público y lo privado. Por tanto, las determinaciones del Consejo Directivo no escapan a la aplicación del debido proceso. La Sala percibe la violación del derecho del actor al debido proceso, pues la administración de la Universidad, no debió acatar lo decidido por el Consejo, ya que éste, como cuerpo de jerarquía inferior a la Rectoría, no podía arbitrariamente asumir unas funciones que no le correspondían. Por eso, si la Universidad no estaba de acuerdo con la decisión del Rector, habría podido revocarla con el concurso de la misma Rectoría o de los organismos colocados en la cúspide de las responsabilidades de gobierno, a saber, la Sala General o la Consiliatura. Y este derecho del alma mater, como así se declarará, está todavía vigente.

DERECHO A LA EDUCACION-Vulneración/RESOLUCION-Incumplimiento/ESTUDIANTE-Pérdida de la calidad

El hecho de que una universidad, incumpliendo una decisión de uno de sus órganos más importantes como la Rectoría, vulnera el derecho reglamentario de un estudiante a ser matriculado, no significa que el derecho a la educación no pueda igualmente ser violado. Esto precisamente ocurrió en el presente caso, porque, como consecuencia de la inobservancia de la orden del Rector, el peticionario dejó de tener la calidad de estudiante. La autonomía universitaria, siendo una preciosa garantía de los sistemas educativos liberales, no puede servir como escudo ni para la transgresión del derecho a la educación, ni para la violación del ordenamiento jurídico en general, particularmente en el aspecto del debido proceso.

Ref: proceso T-29925

Peticionario: Carlos Alberto Lloreda Lloreda

Procedencia: Consejo de Estado (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo)

Magistrado sustanciador: Dr. Jorge Arango Mejía

Aprobada en sesión de agosto veintidós (22) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz, y por la doctora Susana Montes, quien, por impedimento del titular, reemplaza al magistrado Antonio Barrera Carbonell, decide sobre la sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de fecha diciembre siete (7) de mil novecientos noventa y tres (1993).

A. Hechos.

Al señor Carlos Alberto Lloreda Lloreda, estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Libre, Seccional de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, la resolución número noventa y siete (97) de octubre cinco (5) de mil novecientos noventa y tres (1993), suscrita por el Rector doctor Miguel Angel Herrera Zgaib, le resolvió dos problemas: uno económico, relacionado con una deuda suya por la matrícula del año lectivo de mil novecientos noventa y dos (1992), y otro administrativo, consistente en el adelantamiento de sus estudios sin estar matriculado para el año de mil novecientos noventa y tres (1993).

Para la solución de las dificultades del actor, el artículo primero de la resolución ordenó:

“Ordénase a la Oficina de Registro y Control de la Facultad de Derecho, tener como abono a la matrícula del año lectivo 1992 del estudiante CARLOS ALBERTO LLOREDA LLOREDA, la suma de trescientos treinta y nueve mil ochocientos nueve pesos (\$339. 809.00), cedidos por la señora Margoth Roncancio Pinilla.”

Y el artículo segundo determinó:

“Ordénase a la Oficina de Registro y Control de la Facultad de Derecho, registrar y/o legalizar la matrícula para el curso Quinto Año de Derecho del estudiante CARLOS ALBERTO LLOREDA LLOREDA, del año lectivo 1993.”

Aun cuando no está documentalmente establecido, la decisión del Rector, según el peticionario, se habría basado en unas facultades otorgadas por la Consiliatura conforme al

acta número treinta (30), de septiembre ocho (8) de mil novecientos noventa y tres (1993).

Contra lo resuelto por el Rector, el Consejo Directivo de la Universidad, Seccional de Bogotá, el siete (7) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993), decidió dejar sin efecto las determinaciones que ordenaban matricular varios estudiantes, entre ellos el señor Lloreda Lloreda.

Sobre el particular, dijo el Consejo:

“El doctor Eurípides Cuevas señala que la delegación de la Consiliatura se otorgó, pero dentro del respeto al Estatuto Orgánico y a las leyes. Expresa que la propuesta es la de no darle trámite a esas Resoluciones. Dice, además, que no está de acuerdo con el formalismo exagerado, pero sí con el debido proceso, porque, de lo contrario, se llegaría al argumento del doctor Armando Solórzano, según el cual en la Universidad deben graduarse primero y estudiar después.

“El Consejo Directivo deroga las Resoluciones mediante las cuales, con violación de los Estatutos, de los Reglamentos Orgánicos y de las directrices del ICFES, el Rector de la Universidad Libre ordena, a estas alturas del año, matricular a una serie de estudiantes.”

Como consecuencia de lo anterior, la Oficina de Registro y Control -según el actor- suspendió la tramitación de sus calificaciones.

B. Peticiones.

Fueron las siguientes:

“1.- Que el Honorable Tribunal decrete inexistente o, en su defecto, nulo, el acuerdo expedido por el ‘CONSEJO DIRECTIVO’ (de la Seccional de Bogotá) de la Corporación Universidad Libre, por ser incompetente para conocer y determinar sobre esta materia.

“2.- Que, como consecuencia de lo anterior, decrete el cumplimiento y ejecución inmediata del mandato de la Resolución No. 097 de octubre 5 de 1993.

“3.- Que decrete que es la Oficina de Registro y Control de la Facultad de Derecho, la que debe proceder a registrar y/o legalizar dicha matrícula, conforme lo manda el acto proferido

por el señor Rector (Resolución No. 097 de octubre 5 de 1993).” (paréntesis por fuera de texto)

C. La primera instancia.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, (asunto radicado bajo el número AT-3788), con fecha veintiocho (28) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993), denegó las pretensiones de la tutela.

En apoyo de su fallo, estimó que aquí se daba “la ausencia del presupuesto relativo al carácter de fundamental y constitucional del derecho amenazado o vulnerado”, pese a reconocer que “ciertamente, en alguna medida, está involucrado el derecho a la educación”. En todo caso, en la opinión del a quo primó la tesis de que el derecho por definir sólo sería el de “permanecer en el sistema de educación superior, en virtud del Reglamento Orgánico y de los estatutos vigentes en la Corporación Universidad Libre, controversia que se escaparía al ámbito del fallador de esta clase de acción especial y residual.”

Y, en relación con el debido proceso, el Tribunal observó “la existencia de actos emitidos por órganos de diversa jerarquía al interior de la entidad educativa”, pero no advirtió “una infracción abrupta a la normatividad a que debe someterse la actividad desplegada por el órgano colegiado de gobierno y dirección del ente educativo, que posibilite la protección inmediata del derecho fundamental a la educación subyacente.”

D. La segunda instancia.

Impugnado el fallo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993), revocó la providencia atacada y, en su lugar, rechazó la acción por improcedente.

El ad quem sostuvo que “el derecho a que se registre y legalice una matrícula’ no constituye un derecho fundamental tutelable a través de la acción prevista en el artículo 86 de la Constitución Nacional (sic), ya que tal derecho tiene su origen en una situación reglamentaria, y de conformidad con lo establecido en el mismo artículo 86 ibídem, el artículo 2o. del decreto 306 de 1992, en concordancia con el artículo 1o. del decreto 2591 de 1991, la acción de tutela protege exclusivamente los derechos constitucionales

fundamentales.”

Agregó, además, que el derecho señalado no puede confundirse con el derecho a la educación -de aplicación no inmediata-, “toda vez que forma parte de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, que no son exigibles a través de la acción de tutela”. Y concluyó diciendo que la acción de tutela no sirve para desconocer la autonomía universitaria.

II. CONSIDERACIONES.

A. Competencia.

La Sala es competente para decidir sobre la sentencia que se revisa, por lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución, y los artículos 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

B. La presente acción de tutela está llamada a prosperar, pues el acto acusado se profirió con violación del debido proceso.

De acuerdo con los Estatutos de la Universidad Libre, es claro que el Consejo Directivo, Seccional de Bogotá, cuyo objetivo fundamental “es el mantener la unidad de principios constitutivos de la Universidad y la integridad académica y administrativa con las políticas generales de la Corporación”, es, respecto de la Rectoría, una dependencia de inferior categoría, pues esta última es la “primera autoridad académica”.

En efecto, el artículo 62, entre otras cosas, dice que son funciones de tal Consejo: “Dirigir la marcha académica, administrativa y financiera de la Seccional de conformidad con los presentes Estatutos y las directrices emanadas de la Sala General, la Consiliatura, la Presidencia y la Rectoría.”; “Ejercer en la Seccional las funciones que no estén expresamente determinadas para la Consiliatura, la Presidencia, la Rectoría y la Secretaría General.”; y “Dar cumplimiento a los mandatos de la Sala General, la Consiliatura, la Presidencia y la Rectoría”.
(se subraya)

Dada la claridad de los textos anotados, que establecen una competencia subsidiaria del Consejo Directivo, Seccional de Bogotá, y que supeditan su acción a las directivas y mandatos de varios órganos -uno de los cuales es la Rectoría-, es lógico concluir que el Consejo es un órgano de rango inferior al ocupado por el Rector.

Ahora bien, el artículo 29 de la Constitución establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. La norma, en sentir de la Sala, cuando somete las actuaciones administrativas a este principio, lo hace en forma general, sin distinciones entre lo público y lo privado. Por tanto, las determinaciones del Consejo Directivo no escapan a la aplicación del debido proceso.

De otra parte, como es bien sabido, el debido proceso no se reduce a un solo elemento, sino que es un conjunto de garantías del que son beneficiarias las personas. Por eso, este derecho constitucional fundamental incluye conceptos tales como el principio de legalidad, el del juez natural, el de favorabilidad y el de defensa.

En la acción que nos ocupa, el Consejo Directivo, Seccional de Bogotá, con el loable propósito de garantizar la primacía de los reglamentos de la Institución, no obstante ser un organismo de categoría inferior, unilateralmente, sin facultades estatutarias, es decir, vulnerando el principio de legalidad, decidió derogar la resolución del Rector que había legalizado la anómala situación en que se encontraba el señor Lloreda Lloreda. En este preciso sentido, la Sala percibe la violación del derecho del actor al debido proceso, pues la administración de la Universidad, no debió acatar lo decidido por el Consejo, ya que éste, como cuerpo de jerarquía inferior a la Rectoría, no podía arbitrariamente asumir unas funciones que no le correspondían.

Por eso, si la Universidad no estaba de acuerdo con la decisión del Rector, habría podido revocarla con el concurso de la misma Rectoría o de los organismos colocados en la cúspide de las responsabilidades de gobierno, a saber, la Sala General o la Consiliatura. Y este derecho del alma mater, como así se declarará, está todavía vigente.

Sobre este particular, conviene dejar constancia de que la Sala tuvo en cuenta que los estatutos colocan a la Sala General y a la Consiliatura en la cúspide de la jerarquía orgánica de la Universidad. Es así como, respectivamente, los incisos primeros del artículo 28 y del artículo 39 dicen:

“La Sala General es el organismo directivo superior de la Corporación, (...)”.

“La Consiliatura, cuando no esté reunida la Sala General, dirigirá la Corporación en todos sus aspectos (...)”.

Creemos que el fundamento del criterio expuesto, fue también objeto de percepción tanto por el salvamento de voto formulado contra el fallo de la primera instancia, pues allí se lee: “El Consejo Directivo de la Universidad deroga la anterior resolución, sin que de lo aportado por la Secretaría General de la Universidad se deduzca qué norma la faculte para derogar decisiones de la Rectoría...”, como por el concepto de la Defensoría del Pueblo que, en lo pertinente, dijo: “De las normas citadas y, en general, del contenido de los documentos aludidos, no se puede establecer la existencia de norma alguna que otorgue al Consejo Directivo de la Universidad Libre facultad para derogar las decisiones de la Rectoría. En el acuerdo proferido -motivo principal de la presentación de la tutela- el Consejo Directivo no señala las disposiciones por medio de las cuales se le otorga la competencia para adoptar decisiones en tal sentido.”

En resumen, la protección del derecho que el peticionario tiene al debido proceso -la cual, con arreglo a la sentencia de esta Corte C-134 del 17 de marzo de 1994, y al numeral 1o. del artículo 42 del decreto 2591 de 1991, siempre procede frente a la violación que los particulares encargados de un servicio público hagan de cualquier derecho fundamental-, conducirá a que la Sala ordene a la Universidad Libre y particularmente a la Oficina de Registro y Control de la Facultad de Derecho, que, mientras esté vigente la resolución noventa y siete (97) de octubre cinco (5) de mil novecientos noventa y tres (1993), suscrita por el Rector Nacional de ese centro docente, doctor Miguel Angel Herrera Zgaib, tiene que darle cumplimiento, obviamente adecuándola, sin ajustes o sobrecostos de la matrícula, para el año lectivo que corresponda.

Como es apenas natural, una vez el peticionario esté debidamente matriculado para el quinto (5o.) año de derecho, deberá respetar todas sus obligaciones de orden académico y administrativo para con la Universidad, en igualdad de condiciones con los demás estudiantes.

Finalmente, en desarrollo de la función preventiva de la acción de tutela, se ordenará al Consejo Directivo de la Seccional de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, dejar sin efectos la parte del acta del día siete (7) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993) donde se determinó derogar “las Resoluciones mediante las cuales, con violación de los Estatutos, de

los Reglamentos Orgánicos y de las directrices del ICFES, el Rector de la Universidad Libre ordena, a estas alturas del año, matricular a una serie de estudiantes.”.

C. Mientras la resolución de la Rectoría esté vigente, su incumplimiento viola el derecho fundamental a la educación.

La Sala discrepa del Consejo de Estado cuando éste sostiene que el derecho a la legalización de una matrícula es tan sólo de naturaleza reglamentaria; que el derecho a la educación no es tutelable por estar ubicado dentro de los derechos sociales, económicos y culturales y, por ende, no es constitucional fundamental; y que la tutela en este caso no procede pues afecta la autonomía universitaria.

El hecho de que una universidad, incumpliendo una decisión de uno de sus órganos más importantes como la Rectoría, vulnere el derecho reglamentario de un estudiante a ser matriculado, no significa que el derecho a la educación no pueda igualmente ser violado. Esto precisamente ocurrió en el presente caso, porque, como consecuencia de la inobservancia de la orden del Rector, el peticionario dejó de tener la calidad de estudiante. Así, pues, es claro que la violación de un precepto simplemente reglamentario, no excluye ab initio, mecánicamente, la posibilidad de una afrenta a un derecho fundamental.

En cuanto a la cuestión de saber si el derecho a la educación es o no fundamental, la Corte Constitucional ha sostenido la opinión de que se trata de un derecho constitucional fundamental. Así lo expuso la sentencia de la Sala Cuarta de Revisión T-002 de mayo 8 de 1992, de donde se extraen los siguientes apartes:

“El hecho de limitar los derechos fundamentales a aquellos que se encuentran en la Constitución Política bajo el título de los derechos fundamentales y excluir cualquier otro que ocupe un lugar distinto, no debe ser considerado como criterio determinante sino auxiliar, pues él desvirtúa el sentido garantizador que a los mecanismos de protección y aplicación de los derechos humanos otorgó el constituyente de 1991. El juez de tutela debe acudir a la interpretación sistemática, finalística o axiológica para desentrañar, del caso particular, si se trata o no de un derecho fundamental, lo que podría denominarse una “especial labor de búsqueda” científica y razonada por parte del juez.”

“Siendo la educación un derecho constitucional fundamental, el incumplimiento de las

condiciones para el ejercicio del derecho, como sería el no responder el estudiante a sus obligaciones académicas y al comportamiento exigido por los reglamentos, puede dar lugar a la sanción establecida en el ordenamiento jurídico para el caso y por el tiempo razonable que allí se prevea, pero no podría implicar su pérdida total, por ser un derecho inherente a la persona.”

Por último, es claro que la autonomía universitaria, siendo una preciosa garantía de los sistemas educativos liberales, no puede servir como escudo ni para la transgresión del derecho a la educación, ni para la violación del ordenamiento jurídico en general, particularmente en el aspecto del debido proceso. Esta idea, también, fue expuesta por la jurisprudencia citada:

“El principio de la autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la Constitución, debe ser leído en el marco del artículo 2, por ser la primera una norma orgánica mientras que este último es un principio material que irradia toda la Constitución. La educación puede ser encauzada y reglada autónomamente pero no negada en su núcleo esencial.”

En síntesis, mientras la resolución de la Rectoría esté vigente, el derecho a la educación del actor tendrá que ser tutelado.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993) y, en su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos que el señor Carlos Alberto Lloreda Lloreda tiene al debido proceso y a la educación, todo esto sólo mientras esté vigente la resolución de la Rectoría de la Universidad Libre número noventa y siete (97), de octubre cinco (5) de mil novecientos noventa y tres (1993).

SEGUNDO. ORDENAR a dicha Universidad y particularmente a la Oficina de Registro y Control de la Facultad de Derecho, que, mientras esté vigente la resolución noventa y siete (97) de

octubre cinco (5) de mil novecientos noventa y tres (1993), suscrita por el Rector Nacional de ese centro docente, doctor Miguel Angel Herrera Zgaib, tiene que darle cumplimiento, obviamente adecuándola, sin ajustes o sobrecostos de la matrícula, para el año lectivo que corresponda.

TERCERO. Para reiterar la ineficacia de la parte del acta del día siete (7) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993), donde se determinó derogar “las Resoluciones mediante las cuales, con violación de los Estatutos, de los Reglamentos Orgánicos y de las directrices del ICFES, el Rector de la Universidad Libre ordena, a estas alturas del año, matricular a una serie de estudiantes”, ORDENAR a la Universidad Libre y particularmente al Consejo Directivo de la Seccional de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al momento en que sea notificada de la sentencia, proceda a la inscripción en el mismo libro de actas de la parte resolutive de esta providencia.

CUARTO. ADVERTIR que la Rectoría, la Sala General o la Consiliatura de la Universidad, conservan los poderes que los Estatutos de la Universidad les confieren y que, por tanto, podrán, en cualquier momento, revocar la resolución número noventa y siete (97) de octubre cinco (5) de mil novecientos noventa y tres (1993), suscrita por el Rector doctor Miguel Angel Herrera Zgaib.

QUINTO. COMUNICAR esta providencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte.

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

SUSANA MONTES

Conjuez

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General