

PROCESO ELECTORAL - Admisión de la demanda contra el acto de elección del Rector de la Universidad Pedagógica Nacional / SUSPENSION PROVISIONAL - No se concretan los elementos para suspender provisionalmente el acto de elección

La accionante solicitó la suspensión provisional del acto acusado con fundamento en lo expresado en la demanda, justificó la medida precauteladora en el desconocimiento de los artículos 119 de la Ley 489 de 1998 y 65 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que dichas leyes ordenan a las entidades, incluidas las autónomas como es el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, a publicar sus actos administrativos generales en el Diario Oficial. En el caso bajo estudio, a juicio de la actora, tanto el acto enjuiciado como el Acuerdo No. 010 del 2 de abril de 2014 "Por el cual se establece el reglamento para designar al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional 2014-2018" no fueron publicados. La Sala entonces analizará si los documentos aportados acreditan debidamente la supuesta infracción de las normas indicadas como violadas por la actora, esto es, si los Acuerdos no se publicaron en el Diario Oficial. Respecto de la publicación de los actos administrativos particulares como el Acuerdo 015 del 12 de junio de 2014 que designó al demandado como Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, esta Sala en diferentes oportunidades ha señalado que la publicación de este tipo de actos constituye un requisito de eficacia u oponibilidad frente a terceros, más no constituye un vicio de legalidad que afecte su validez. Aunado a lo anterior, de conformidad con el acervo probatorio obrante en el expediente, observa la Sala que al plenario fue allegada copia parcial del Diario Oficial No. 49.431 del 20 de febrero de 2015, en el que se publicó el Acuerdo No. 015 de 2014, de forma que, la supuesta irregularidad alegada por la demandante fue probada en contrario, es decir, para la Sección, no hay duda de que dicha publicación, contrario a lo alegado por la actora, sí tuvo lugar. De otro lado, la Sala encuentra que si bien el Acuerdo No. 010 de 2014, mediante el cual el CSU de la Universidad Pedagógica Nacional estableció el cronograma para la elección del Rector de dicha institución es de incidencia general, no es un acto administrativo que diera por finalizado el procedimiento electoral aludido. Es decir, no tiene el carácter de ser un acto definitivo, sino de trámite y, a su vez, de carácter general. En efecto, tal determinación administrativa corresponde a un acto: (i) de trámite que constituye la etapa inicial del procedimiento que se impone para llevar a cabo la elección del citado funcionario, luego, no decide el fondo del asunto ni hace imposible continuarlo, es decir, solo pretende dar impulso a la decisión final de índole electoral e, igualmente, (ii) es de carácter general toda vez que su finalidad era la de convocar y dar a conocer a la comunidad el inicio del procedimiento de elección que se demanda. En consecuencia, al Acuerdo No. 010 de 2014 le es aplicable el régimen de publicación y notificación a que se refiere el artículo 65 del C.P.A.C.A. La Sala no puede pasar por alto el hecho de que la finalidad de la publicación de este Acuerdo es que cualquier persona interesada en la elección del cargo de Rector de la Universidad Pedagógica Nacional conociera y, eventualmente, participara en el procedimiento electoral aludido. En este contexto se advierte que, si bien el Acuerdo 010 de 2014 en principio no fue publicado en el Diario Oficial, lo cierto es que su divulgación se llevó a cabo el 13 de abril de 2014 en el diario El Tiempo. Por estas razones, para la Sala, al menos por el momento, no se concretan los elementos para suspender provisionalmente el acto de elección que se demandó.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00007-00

Actor: NATALIA CALDERON PAEZ

Demandado: UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL

Se pronuncia la Sala sobre: **(i)** la admisión de la demanda electoral contra el Acuerdo No. 015 del 12 de junio de 2014 *“Por el cual se designa al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional para el periodo 2014-2018”*; y, **(ii)** la solicitud de suspensión provisional del acto acusado.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

En ejercicio de la acción electoral (artículo 139 del C.P.A.C.A.), la señora Natalia Calderón Páez interpuso demanda contra el Acuerdo No. 015 del 12 de junio de 2014 que declaró la elección del señor Adolfo León Atehortúa Cruz como Rector de la Universidad Pedagógica Nacional. Adicionalmente, a título de medida cautelar solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

Como sustento de su demanda, la parte actora señaló que la elección del demandado vulneró el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 y el preámbulo y los artículos 1º y 209 de la Constitución, al no publicarse en el Diario Oficial los Acuerdos No. 010 del 2 de abril de 2014 *“Por el cual se establece el reglamento para designar al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional 2014-2018”* y 015 del 12 de junio de 2014 *“Por el cual se designa al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional para el periodo 2014-2018”*.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda y la solicitud de suspensión provisional de la elección demandada, por lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. y el numeral 4 del artículo 149 del mismo estatuto¹.

Además, con ocasión de lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999 del Consejo de Estado, el conocimiento de los asuntos electorales radica en la Sección Quinta.

2. Sobre la admisión de la demanda

Para efectos de admitir la demanda electoral, es preciso verificar el cumplimiento de los requisitos formales indicados en el artículo 162 del C.P.A.C.A., los anexos relacionados en el artículo 166 *ibídem*, la debida acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas en la forma señalada en el artículo 281, si es del caso, y su presentación en el plazo previsto en el literal a) del numeral 2 del artículo 164 del mismo Código.

La demanda que ocupa la atención de la Sala se ajusta formalmente a las exigencias de los referidos artículos 162 y 166, pues están debidamente designadas las partes, la pretensión fue formulada de manera clara y precisa, narra los hechos que la fundamenta, identifica las normas violadas y explica el concepto de la violación, anexa pruebas, suministra las direcciones para las notificaciones personales de las partes y obra en el expediente copia del acto acusado, contenido en el Acuerdo No. 015 del 12 de junio de 2014 que declaró la elección del señor Adolfo León Atehortúa Cruz como Rector de la Universidad Pedagógica Nacional (fl. 14).

Por otra parte, se evidencia que la demanda atendió al plazo que concede el literal a) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., que indica:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en

¹ Según el artículo 4 del Acuerdo 035 del 13 de diciembre de 2005 “por el cual se modifica el Acuerdo 107 de 1993 y se expide el Nuevo Estatuto General de la Universidad Pedagógica Nacional”, el carácter de Nacional de la Universidad Pedagógica Nacional “radica en su compromiso de pensar la educación y de contribuir al desarrollo educativo y cultural de las diferentes regiones del país **desde una perspectiva de Nación**”.

los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación”.

En efecto, el acto acusado se publicó el 20 de febrero de 2015 y la demanda se presentó el 7 de abril de 2015, esto es, dentro de los 30 días hábiles² siguientes a la emisión de aquel.

Por lo expuesto, **la demanda se admitirá.**

3. Sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado

3.1. La suspensión provisional se gobierna actualmente por lo dispuesto en el artículo 231 del C.P.A.C.A. en estos términos:

“Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (...)”

Según lo allí dispuesto, existe la posibilidad de que en forma cautelar se suspendan los efectos jurídicos de los actos electorales de naturaleza electoral, cuando se cumplan las siguientes exigencias: (i) que así lo pida la parte actora en la demanda o con escrito anexo a la misma; (ii) que la infracción al ordenamiento jurídico surja de la valoración que se haga al confrontar el acto con las normas invocadas por el actor; y, (iii) que para ello pueden emplearse los medios de prueba aportados por el interesado.

² De conformidad con el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil, los términos de días son hábiles. La norma dispone: “En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquéllos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho (...)”

Además, la apreciación jurídica que se hace al decidir sobre la medida cautelar, que por supuesto es provisional, no constituye prejuzgamiento ni impide que al fallar el caso, el operador judicial asuma una posición distinta, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de nuevos argumentos, persuadan al juez de resolver en sentido contrario al que *ab initio* se adoptó.

3.2. Trámite de la solicitud en el caso bajo estudio

3.2.1. El escrito en el cual la demandante solicitó la suspensión provisional del acto acusado, visible a folio 8 del expediente, indica que *“es evidente y confesa la transgresión de las normas de mayor jerarquía invocadas³ toda vez que no se publicó la convocatoria en el DIARIO OFICIAL”*.

Sobre la procedencia de la suspensión de los efectos del acusado señaló que *“aparece presente del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, esto es, de la respuesta al derecho de petición del SECRETARIO GENERAL de la Universidad.”*

Por otra parte, adujo que *“en el presente caso, efectuado el análisis de confrontación de los actos demandados con estas disposiciones, y estudiadas las pruebas documentales allegadas con la demanda, se advierte la disconformidad del ACUERDO 015 de 2014 con la normatividad.”*

3.2.2. Traslado de la solicitud de suspensión provisional

Por auto de 10 de abril de 2015, el Consejero Ponente **ordenó comunicar la solicitud de suspensión provisional** de la elección de Adolfo León Atehortúa Cruz como Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, al demandado, al Consejo Superior Universitario de la Universidad Pedagógica Nacional y al Ministerio Público, y les concedió el término de tres (3) días para que expusieran sus consideraciones sobre los fundamentos de la precitada medida.

3.2.3. El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, indicó que la solicitud de medida cautelar no está llamada a prosperar por cuanto del material

³ La Sala evidencia que la accionante realiza una remisión al concepto de violación de la demanda.

probatorio hasta ahora recaudado no se puede establecer la vulneración de las normas invocadas como infringidas en la demanda.

Argumentó que si bien la demandante allega copia de un correo electrónico donde al parecer el Secretario General de la Universidad Pedagógica Nacional le responde un derecho de petición donde se indica que no se ha realizado publicación en el diario oficial, dicho documento no es prueba idónea de la inexistencia de la publicación aludida, pues del mismo no se puede concluir eficazmente que: i) haya sido suscrito por esta autoridad, ii) la persona que lo suscribe es quien dice ser; o iii) el correo del cual se remite pertenece fehacientemente al Secretario General de la Universidad.

Concluyó que la copia de lo que parece ser un comunicado del Ministerio de Educación Nacional en donde se indica que dicha entidad solicitó la revocatoria del acto administrativo por medio del cual se establecía el reglamento para designar Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, por su falta de publicación en el diario oficial, no da certeza de lo allí afirmado, toda vez que lo allegado al plenario es la impresión de lo que probablemente es un comunicado de prensa publicado en la página web del Ministerio, más no es una certificación que haga esta autoridad, ni se sabe quién lo firma o suscribe, es decir, no existe veracidad de lo que allí se pretende informar.

3.2.4. La Universidad Pedagógica Nacional, mediante apoderado judicial, indicó que el proceso de designación de Rector de esa Institución está reglamentado por el Acuerdo No. 035 de 2005 *“Por el cual se modifica el Acuerdo 107 de 1993 y se expide el Nuevo Estatuto General de la Universidad pedagógica Nacional”*, y no en el Acuerdo 010 de 2014, como erróneamente lo considera la demandante.

Adujo que si el acto administrativo demandado es el Acuerdo No. 015 de 2014, resulta desacertado que una de las razones para solicitar la suspensión provisional sea que *“no se publicó la convocatoria”* contenida en el Acuerdo No. 10 de 2014, pues esta no es una norma de carácter general sino que se trata del desarrollo de lo reglado en el artículo 20 del Acuerdo No. 035 de 2005, norma general y superior que contempla el procedimiento para la designación de Rector de la Universidad.

Argumentó que la demandante además de no exponer las razones que justifiquen la procedencia de la suspensión provisional del acto acusado, tampoco comparó la norma superior *-i.e.* el Acuerdo 035 de 2005- con el Acuerdo No. 015 de 2014, toda

vez que dicha comparación la realizó con el Acuerdo No. 010 de ese mismo año, acto que no reglamenta la designación de Rector de la Institución sino que, específicamente, determina la convocatoria para el periodo 2014-2018.

Finalmente, señaló que: i) se realizó la publicación del cronograma que definía el procedimiento para la elección de Rector de la Institución en el periódico El Tiempo, el 13 de abril de 2014, con lo que se garantizó su divulgación a efectos de que quienes estuvieran interesados en participar en la convocatoria así lo hicieran; y, ii) el acto demandado, contrario a lo afirmado por la actora, sí fue publicado en el Diario Oficial en la edición 49.431 del viernes 20 de febrero de 2015. Para corroborar su dicho aportó la respectiva constancia de publicación.

3.2.5. El demandado guardó silencio.

3.3. Caso concreto

La accionante solicitó la suspensión provisional del acto acusado con fundamento en lo expresado en la demanda⁴, justificó la medida precautelar en el desconocimiento de los artículos 119⁵ de la Ley 489 de 1998 y 65⁶ de la Ley 1437 de 2011, toda vez que dichas leyes ordenan a las entidades, incluidas las autónomas como es el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, a publicar sus actos administrativos generales en el Diario Oficial. En el caso bajo estudio, a juicio de la actora, tanto el acto enjuiciado como el Acuerdo No. 010 del 2 de abril de 2014 *“Por el cual se*

⁴ Para la Sala, como se advirtió, en el capítulo de la sustentación de la medida cautelar, existe una remisión a los fundamentos de la demanda.

⁵ **ARTICULO 119. PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL.** A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;

b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;

c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

PARAGRAFO. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

⁶ **Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el **Diario Oficial** o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el **Diario Oficial**, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

Parágrafo. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

establece el reglamento para designar al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional 2014-2018” no fueron publicados.

Además, en su parecer, se vulneró el preámbulo de la Constitución y su artículo 1º, los cuales suponen *“centralización política, unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional.”*

La señora Calderón Páez puso de presente el fallo proferido por esta Sección el 25 de octubre de 2007 en el que se declaró la nulidad de la elección del Rector del Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional - INFOTEP, en el que se indicó:

“El ordenamiento constitucional Colombiano repudia la idea de las actuaciones administrativas secretas u ocultas a los administrados, como así lo dio a entender el constituyente al haber consagrado en el artículo 209 Superior, como principio fundamental de la Función Administrativa, el de la publicidad, altamente necesario para que los asociados se enteren oportunamente de la forma como despliega su actividad la administración, y si así lo deciden, activen su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Art. 40 C.P), interponiendo las acciones legales en su contra, para la defensa del ordenamiento jurídico. Todo ello, sin duda, contribuye a hacer más transparente el proceder de la administración.”

Los documentos relevantes que obran en el expediente se relacionan a continuación:

- Acuerdo No. 010 del 2 de abril de 2014 *“Por el cual se establece el reglamento para designar al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional 2014-2018”* (fls. 10 a 13)
- Acuerdo No. 015 del 12 de junio de 2014 *“Por el cual se designa al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional para el periodo 2014-2018”*. (fl. 14)

- Impresión de un mensaje electrónico en el que presuntamente el Secretario General de la Universidad Pedagógica Nacional contestó derecho de petición a la señora Natalia Calderón:

"Rv: Respuesta - Derecho de Petición (2014ER10650)

El Sábado 3 de enero de 2015 21:25, Natalia calderyffffff3n paez <nataliacp91@yahoo.com> escribió:

El Martes, 30 de diciembre, 2014 11:21:40, HELBERTH AUGUSTO CHOACHI GONZALEZ <hchoachi@pedagogica.edu.co> escribió:

Bogotá, 29 de Diciembre de 2014

Señora

Natalia Calderón Páez

Teléfono: 3214633176

Dirección: Calle 91 B N° 60ª - 45

Bogotá, Cundinamarca

nataliacp91@yahoo.com

Asunto: Respuesta - Derecho de Petición 2014ER10650

Respetada,

En atención al derecho de petición radicado el 09 de diciembre de 2014, (2014ER10650), dirigido a la Rectoría de la Universidad Pedagógica Nacional, se procede a dar respuesta a su solicitud en los siguientes términos:

- 1. "Se me informe si la convocatoria o el cronograma de elección del proceso en el que resultó designado Rector fue publicado en el diario oficial. Cualquiera que sea la respuesta, se me informe el sustento jurídico..."*

De acuerdo a lo anterior, se informa que no se realizó publicación en el diario oficial. Sin embargo el soporte jurídico de la decisión de las directivas en su momento, puede ser consultado conforme a lo establecido en la ley 30 de 1992 y en los acuerdos 035 de 2005 y 010 de 2014 expedido por el Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional.

- 2. "Solicito copia del Acuerdo en el que se aprobó el cronograma o convocatoria y constancia de pago de su publicación en el diario oficial..." y en el punto tres establece "Solicito copia del Acuerdo en el*

que se designó como Rector y la constancia de pago de la publicación...”

Se informa que en el Acuerdo 011 del 02 de abril de 2014 fijó el calendario para designar al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional periodo 2014-2018; y el Acuerdo 015 del 12 de junio de 2014 realizó la designación del Rector.

La anterior normatividad puede ser consultada y descargada en la siguiente dirección, <http://www.pedagogica.edu.co/buscadornormativo>.

Por otra parte las copias de las constancias de pago de las publicaciones conforme a los procedimientos establecidos normativamente en la Universidad Pedagógica Nacional pueden ser reclamados en la oficina de caja menor, ubicada en la calle 72 N° 11-86, Edificio P, primer piso de la ciudad de Bogotá, a partir del 26 de enero de 2015, periodo en el cual finalizan las vacaciones colectivas de los funcionarios de la universidad.

En consideración entiéndase dada la respuesta por la Universidad Pedagógica Nacional al Derecho de petición con radicación (2014ER10650) de fecha 09 de diciembre de 2014.

Cordial saludo,

Helberth Choachi
Secretario General”. (Fls. 15 y 16)

- Impresión de un comunicado del Ministerio de Educación Nacional, respecto de vicios acaecidos en el proceso de elección del Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD (fl. 17)
- Copia de noticia periodística publicada en el diario El Tiempo titulada “Autonomía universitaria: por qué sí”. (fls. 18 y 19)
- Copia parcial del Diario Oficial No. 46.129 del 21 de diciembre de 2005, en el que se publicó el Acuerdo No. 035 de 2005 “Por el cual se modifica el Acuerdo 107 de 1993 y se expide el Nuevo Estatuto General de la Universidad pedagógica Nacional”. (Fls. 55 a 60)
- Fotocopia de una página del diario El Tiempo del 13 de abril de 2014 en el que se observa publicación titulada “REGLAMENTO Y CALENDARIO DESIGNACION RECTOR 2014-2018” de la Universidad Pedagógica Nacional. (Fl. 63)

- Copia parcial del Diario Oficial No. 49.431 del 20 de febrero de 2015, en el que se publicó el Acuerdo No. 015 de 2014 *“Por el cual se designa al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional para el periodo 2014-2018”*. (Fls. 64 y 65)

La Sala entonces analizará si los anteriores documentos acreditan debidamente la supuesta infracción de las normas indicadas como violadas por la actora, esto es, si los Acuerdos No. 010 del 2 de abril de 2014 *“Por el cual se establece el reglamento para designar al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional 2014-2018”* y 015 del 12 de junio de 2014 *“Por el cual se designa al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional para el periodo 2014-2018”* no se publicaron en el Diario Oficial.

De la supuesta falta de publicación del Acuerdo 015 del 12 de junio de 2014 proferido por el CSU de la Universidad Pedagógica Nacional, es decir, de aquel a través del cual se efectuó la elección del actual rector de dicha institución.

Respecto de la publicación de los actos administrativos particulares como el Acuerdo 015 del 12 de junio de 2014 que designó al demandado como Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, esta Sala en diferentes oportunidades ha señalado que la publicación de este tipo de actos constituye un requisito de eficacia u oponibilidad frente a terceros, más no constituye un vicio de legalidad que afecte su validez⁷.

Lo anterior encuentra soporte normativo en el artículo 72 del C.P.A.C.A., que dispone⁸:

“Artículo 72. Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales”.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el acervo probatorio obrante en el expediente, folios 64 y 65, observa la Sala que al plenario fue allegada copia parcial

⁷ Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 29 de mayo 2014. Radicación No.: 11001-03-28-000-2011-00059-00. Actor: Hernando José Daza Plata. Demandado: Instituto de Formación Técnica Profesional - INFOTEP - De San Juan del Cesar - La Guajira.

⁸ Si bien la norma se refiere a “notificación” de providencias, esta es aplicable al caso concreto, pese a que los actos electorales de carácter particular no se notifica sino que se publica.

del Diario Oficial No. 49.431 del 20 de febrero de 2015, en el que se publicó el Acuerdo No. 015 de 2014 *“Por el cual se designa al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional para el periodo 2014-2018”*, de forma que, la supuesta irregularidad alegada por la demandante fue probada en contrario, es decir, para la Sección, no hay duda de que dicha publicación, contrario a lo alegado por la actora, sí tuvo lugar.

De la supuesta falta de publicación del Acuerdo 010 del 2 de abril de 2014 proferido por el CSU de la Universidad Pedagógica Nacional.

Sea lo primero advertir que el ámbito de aplicación del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 cubre *“a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades”*.

Desde el punto de vista de las diversas **decisiones** que a través de los actos administrativos pueden adoptarse, las manifestaciones de voluntad de la administración, pueden ser definitivas o de trámite.

Los actos definitivos son aquellos que concluyen la actuación administrativa, es decir, contienen la decisión propiamente dicha o, como lo indica el artículo 43 del C.P.A.C.A., son aquellos *“que decid[e]n directa o indirectamente el fondo del asunto o ha[ce]n imposible continuar la actuación”*.

Por el contrario, son de trámite, preparatorios o accesorios los que se expiden como parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión o, en palabras de esta Corporación, los que *“contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo”*⁹.

Por su parte, desde el punto de vista de su **contenido**, los actos administrativos pueden ser generales o particulares. Los primeros son aquellos actos creadores de

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Filemón Jiménez Ochoa, Rad. 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-2008-00027-00.

situaciones jurídicas objetivas o reglamentarias, y que se refieren a una pluralidad de sujetos indeterminados; *“comprendiendo todas aquellas manifestaciones normativas, sean reglamentarias o reguladoras, provenientes de cualquier autoridad administrativa, caracterizados por su generalidad y que tienen como fundamento directo la Constitución Política o la Ley”*¹⁰; mientras que son particulares o individuales los actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas o concretas, y que hacen referencia a personas determinadas individualmente.

De esta manera, dependiendo del tipo de acto administrativo, la ley ha instituido la forma en que las decisiones deben ser conocidas por sus destinatarios, para dar cabal cumplimiento a la obligación de publicidad. Así, los actos administrativos de contenido general siguen la regla de publicación en el Diario Oficial a que se refiere el artículo 65 del C.P.A.C.A., mientras que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y 67 del mismo código, *“los actos administrativos de carácter particular [y que] pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse”*.

En materia electoral, a excepción de los actos de elección de voto popular, los actos (nombramiento, llamamiento, elección de cuerpo colegiado) deben ser objeto de publicación, pese a que su contenido sea particular y concreto según lo reza el párrafo del citado artículo 65 del C.P.A.C.A., en consideración a la naturaleza especial de aquellos. Por su parte, la declaración de elección por voto popular deberá surtirse en audiencia pública, momento a partir del cual inicia el término de caducidad¹¹.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala encuentra que si bien el Acuerdo No. 010 de 2014, mediante el cual el CSU de la Universidad Pedagógica Nacional estableció el cronograma para la elección del Rector de dicha institución es de incidencia general, no es un acto administrativo que diera por finalizado el procedimiento electoral aludido. Es decir, no tiene el carácter de ser un acto definitivo, sino **de trámite y, a su vez, de carácter general**.

En efecto, tal determinación administrativa corresponde a un acto: **(i)** de trámite que constituye la etapa inicial del procedimiento que se impone para llevar a cabo la

¹⁰ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Tomo II. U. Externado: Bogotá, 2006.

¹¹ Literal a) del numeral 2 del Artículo 164 C.P.A.C.A.

elección del citado funcionario, luego, no decide el fondo del asunto ni hace imposible continuarlo¹², es decir, solo pretende dar impulso a la decisión final de índole electoral e, igualmente, **(ii)** es de carácter general toda vez que su finalidad era la de convocar y dar a conocer a la comunidad el inicio del procedimiento de elección que se demanda.

En consecuencia, al Acuerdo No. 010 de 2014 le es aplicable el régimen de publicación y notificación a que se refiere el artículo 65 del C.P.A.C.A. La Sala no puede pasar por alto el hecho de que la finalidad de la publicación de este Acuerdo es que cualquier persona interesada en la elección del cargo de Rector de la Universidad Pedagógica Nacional conociera y, eventualmente, participara en el procedimiento electoral aludido.

En este contexto se advierte que, si bien el Acuerdo 010 de 2014 en principio no fue publicado en el Diario Oficial, lo cierto es que su divulgación se llevó a cabo el 13 de abril de 2014 en el diario El Tiempo.

Por estas razones, para la Sala, al menos por el momento, no se concretan los elementos para suspender provisionalmente el acto de elección que se demandó.

Por lo expuesto se,

III. RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral promovida por la señora Natalia Calderón Páez contra la designación de **ADOLFO LEON ATEHORTUA CRUZ** como Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, por lo que se dispone:

1. NOTIFICAR a **ADOLFO LEON ATEHORTUA CRUZ**, Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, de conformidad con el literal a) del numeral 1º del artículo 277 del C.P.A.C.A.

2. NOTIFICAR personalmente al Consejo Superior Universitario de la Universidad Pedagógica Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 277 del C.P.A.C.A.

¹² Sobre el particular, ver auto de 12 de julio de 2013, Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicado No. 11001-03-28-000-2013-00032-00, M.P. Susana Buitrago Valencia.

3. NOTIFICAR personalmente al señor Agente del Ministerio Público ante esta Sección como lo dispone el numeral 3º del artículo 277 del C.P.A.C.A.

5. NOTIFICAR por estado a la parte actora.

6. INFORMAR a la comunidad la existencia del proceso como lo ordena el numeral 5º del artículo 277 del C.P.A.C.A.

7. COMUNICAR esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio del buzón electrónico, la cual si así lo decide podrá intervenir en la oportunidad prevista en los artículos 277 y 279 del C.P.A.C.A.

SEGUNDO: NO DECRETAR la suspensión provisional del Acuerdo No. 015 de 2014 *“Por el cual se designa al Rector de la Universidad Pedagógica Nacional para el período 2015-2018”*.

Notifíquese y Cúmplase

LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

ALBERTO YEPES BARREIRO

