

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - Elección de Rector /
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - Publicidad del proceso
adelantado para la designación de Rector y del cronograma establecido al
efecto / AUTONOMIA UNIVERSITARIA - Aplicación de las normas
establecidas por la propia Universidad / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD - No fue
trasgredido por la aplicación de las normas establecidas por la universidad**

En el presente asunto, la controversia gira en torno al principio de publicidad del proceso adelantado para la designación de Ignacio Mantilla Prada como Rector de la UNAL, por la no publicación en el Diario Oficial tanto del cronograma establecido al efecto, como del acto de designación de dicho funcionario. Para esclarecer si dicho principio fue trasgredido o no, debe recordarse que a dicho procedimiento no le son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 489 de 1998, ni la primera parte del C.P.A.C.A., sino las normas que al efecto ha establecido la UNAL. (...) la Universidad Nacional cuenta con un sistema de información o medio oficial de publicación de actos administrativos cuya finalidad es la de “dotar de seguridad jurídica a los destinatarios, evitar la dispersión y proliferación normativa con el objeto de consolidar un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado”. Dicho medio es denominado como “Sistema de Información Normativa, Jurisprudencial y de Conceptos - Régimen Legal” el cual es aplicado por todas las autoridades de la UNAL que en razón de sus funciones deban proyectar y/o expedir actos académicos y administrativos y por quienes estén encargados de su publicidad, comunicación y notificación. Respecto del cronograma establecido en la Resolución No. 108 de 2014, es evidente que aquella no hizo una reglamentación detallada de la forma en cómo se debía hacer la publicación de las actuaciones que se fueran surtiendo en el proceso de designación de Rector de la Universidad. Pero, como quedó establecido en precedencia, dicho ente universitario cuenta con el Sistema de Información “Régimen Legal”, en el que son divulgados los actos administrativos proferidos en el proceso de elección del Rector de la Universidad. Asimismo, tal como lo certificó el Director de UNIMEDIOS de la UNAL, desde el 22 de diciembre de 2014 estuvo disponible para consulta, en la página principal de la Universidad Nacional de Colombia, un banner destacado con enlace a la información sobre el proceso de designación del Rector con el título “Designación Cargo de Rector 2015-2018”. También se evidencia que para garantizar aún más que la comunidad se enterara de dicho proceso y que esta pudiera participar en él, se i) publicó en el Diario El Tiempo el miércoles 21 de enero de 2015 la noticia de la convocatoria abierta para participar en el proceso de designación del Rector de la Institución; y, ii) publicó y envió a 1400 periodistas de radio, prensa y televisión del país distintos boletines que daban cuenta del desarrollo del proceso de elección del Rector. Así las cosas, está demostrado que se dio cumplimiento a las reglas sobre publicidad del proceso para la designación del rector de la UNAL para el período 2015-2018, establecidas por dicho ente universitario. Ahora bien, probado como está que los actos de trámite proferidos en el proceso de elección del Rector de la UNAL no debían ser publicados en el Diario Oficial por cuanto las Universidades cuentan con un procedimiento especial para la publicación de dicha normativa, contenido en las disposiciones internas de la Universidad, es evidente que no se presenta la omisión aludida por la demandante y en ese sentido, aquellos actos no se expidieron de forma irregular y en consecuencia, no se afecta la legalidad del acto de elección acusado esto es, la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015, por tanto, no prospera el cargo señalado por la demandante. Finalmente, la misma suerte corre el cargo de nulidad respecto de la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015 relativa a que aquella no fue publicada en el Diario oficial. Esto por cuanto esta Sala en diferentes oportunidades ha señalado que la publicación de los actos administrativos particulares como el que designó al demandado como

Rector de la UNAL, constituye un requisito de eficacia u oponibilidad frente a terceros, más no constituye un vicio de legalidad que afecte su validez. De lo expuesto en precedencia se concluye que el acto de elección del Rector de la UNAL no se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular, habida cuenta que los actos de trámite dictados en el proceso de elección de dicho funcionario cumplieron con el principio de publicidad del procedimiento, conforme a las normas dictadas al efecto por la UNAL. Asimismo, el hecho de que dicho acto de elección no hubiese sido publicado en el Diario Oficial, tampoco genera su nulidad pues la falta de 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. Por lo expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda de nulidad de la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015 por medio de la cual el Consejo Superior Universitario de la UNAL designó al señor Ignacio Mantilla Prada, Rector de esa Institución, advirtiendo a los sujetos procesales que contra esta decisión no procede recurso alguno.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO (E)

Bogotá, quince (15) de octubre de dos mil quince (2015)

Radicación número: 1001-03-28-000-2015-00011-00

Actor: NATALIA CALDERON PAEZ

Demandado: RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

Surtido el trámite legal correspondiente la Sala se dispone a proferir sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

La ciudadana Natalia Calderón Páez, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control contenido en el artículo 139 del C.P.A.C.A., solicitó la nulidad de la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015 por medio de la cual el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional -en adelante UNAL- eligió al señor Ignacio Mantilla Prada, Rector de esa Institución.

Para el efecto solicitó:

“Que se declare la nulidad de la Resolución 016 DEL 25 DE MARZO DE 2015 proferida por el CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL “Por la cual se designa al profesor IGNACIO MANTILLA PRADA como Rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2015-2018”.

1.2. Hechos y Argumentos

El 16 de diciembre de 2014 la Universidad Nacional de Colombia expidió la Resolución No. 108 de 2014 *“Por la cual se define el calendario y se convoca el proceso de designación de Rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2015-2018”.*

El 18 de marzo de 2015 este ente autónomo expidió la Resolución No. 015 de 2015 *“Por la cual se modifican parcialmente las Resoluciones 278 de 2011 y 108 de 2014 del Consejo Superior Universitario, en el sentido de extender el horario de la Consulta Electrónica previa a la comunidad académica, dentro del proceso de designación de Rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2015-2018”.*

A juicio de la demandante, estas normativas no fueron publicadas en el Diario Oficial, solo en la página web de la Universidad.

Finalmente, el 25 de marzo de 2015 en la agencia de noticias de la Universidad Nacional se informó que se había reelegido al rector Ignacio Mantilla Prada mediante Resolución No. 016 de 2015 *“Por la cual se designa al profesor IGNACIO MANTILLA PRADA como Rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2015-2018”.*

La UNAL no publicó en el Diario Oficial la designación del demandado. Además, la publicación de este acto en la página web de la Universidad solo se realizó hasta el 29 de abril de 2015.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

A juicio de la demandante, el acto de elección acusado se profirió con expedición irregular porque ni los actos generales dictados en el marco de la actuación

administrativa de designación del Rector de dicho ente autónomo, ni el acto de elección del demandado como Rector de la Universidad Nacional para el período 2015-2018 fueron publicados en el Diario Oficial.

Según el criterio de la parte actora, el artículo 119 de la Ley 489 de 1998 ordena a las entidades públicas a publicar sus actos administrativos generales en el Diario Oficial, en concordancia con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

Por otra parte, manifestó que el Consejo de Estado ha sostenido que, si bien la falta de publicación de un acto administrativo de carácter general no es causal de nulidad, sino de oponibilidad frente a terceros, requisito de eficacia y no de validez frente al mismo acto, el acto de carácter particular que se expida con fundamento en él, se erige en presupuesto de validez. En consecuencia, la designación del demandado como Rector de la Universidad Nacional está viciada de nulidad.

A su juicio, las Universidades Oficiales no pueden excusarse en la autonomía universitaria para eximirse del deber legal de publicar sus actos administrativos en el Diario Oficial, alegando que ello puede suplirse con la publicación en la página web.

Señaló que el acto acusado infringe el principio del *“Estado Unitario y del interés nacional”* que ordena la Constitución, el cual supone 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 en el territorio nacional.

Concluyó que también se vulneró el artículo 209 de la Constitución referente al principio de publicidad, tal como lo sostuvo el Consejo de Estado al declarar la nulidad de la designación del Rector del Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional -INFOTEP- en el que se adujo *“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 (...)”*.

2. La contestación

El **demandado** y la **UNAL**, en un mismo escrito, mediante apoderado judicial, indicaron que la Universidad Nacional de Colombia es un ente autónomo que tiene garantizada tal calidad desde el artículo 69 de la Constitución.

Argumentaron que la falta de notificación de los actos particulares no causa su nulidad sino que *“evita la producción de alguno de ellos”*, además, la ley tiene varias soluciones alternativas para la notificación de los actos como la conducta concluyente.

Afirmaron que el acto de nombramiento del Rector de la Universidad Nacional, debe ser además de notificado o comunicado, llevado a un medio que lo publique para que produzca un efecto específico: que pueda ser demandado en simple nulidad, es decir, los ciudadanos deben conocerlo para acudir a la justicia con ese propósito.

Adujeron que la UNAL en ejercicio de la autonomía universitaria y respaldada en el artículo 12 del Decreto 1210 de 1993 y la Ley 30 de 1992 definió sus estatutos y el sistema de publicidad de sus actos. Así, la divulgación tanto de los actos de trámite proferidos en el proceso de elección del Rector de la Institución como el acto acusado, se llevó a cabo en los medios legales de la Universidad y en periódicos de circulación nacional como El Tiempo, lo cual es prueba suficiente para desvirtuar la falta de conocimiento de los ciudadanos que se interesaban en ese proceso.

Manifestaron que, algunas sentencias del Consejo de Estado acogen la interpretación restrictiva y fundamentalista del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, producto de una lectura formal y aislada de los textos legales. Pero, en contra de esta posición se entiende que esa norma apunta exclusivamente a señalar los efectos de la publicación y no a crear una reserva de publicación en manos de la Imprenta Nacional.

A su juicio, lo anterior se hace evidente cuando todas las leyes y decretos que tratan esta materia [publicidad de los actos], establecen la posibilidad de que las entidades públicas cuenten con medios alternos para divulgar sus normativas de orden general.

La publicidad de los actos se establece para evitar toda arbitrariedad mediante el ocultamiento a la sociedad de normas que se pretenden imponer como obligatorias sin que ellas sean conocidas por sus destinatarios. La tendencia en el pensamiento garantista del legislador es acoger e incorporar al derecho positivo todo mecanismo o tecnología que sea eficaz en el propósito de enterar a la población de decisiones de interés general.

Expresaron que ante la imposibilidad de mantener un solo medio exclusivo de divulgación de las normas administrativas generales como el Diario Oficial, el legislador buscó restringir las publicaciones en ese medio y abrir la posibilidad de que las entidades públicas tuvieran gacetas, periódicos, diarios oficiales territoriales o especializados o cualquier otro medio eficaz para la divulgación de sus decisiones.

Asimismo, y en atención a que la finalidad de la publicación es la de enterar a la sociedad de manera eficiente sobre el contenido de esas decisiones, el criterio del legislador siempre fue el de ordenar la adopción de medios de comunicación que tuvieran más y mejor capacidad de llegar a la población. En su pensar, es evidente que el Diario Oficial carece de *"lecturabilidad"*, pues no llega a la ciudadanía, es restringida su distribución y es incapaz de satisfacer las necesidades de informar masiva y adecuadamente a las personas.

Adujeron que la interpretación democrática dentro de un Estado Social de Derecho lleva a sostener que el artículo 119 de la Ley 489 de 1998 solamente habla de los efectos o consecuencias vinculantes de la publicación en el Diario Oficial, sin excluir la posibilidad de la divulgación mediante otros medios alternos eficaces y democráticos que cumplan esa finalidad de enterar a la población sobre la existencia del acto administrativo general sin necesidad de acudir a la Imprenta Nacional. Es decir, es una interpretación amplia, que consulta la realidad.

Señalaron que en los preceptos contenidos en el artículo 65 del C.P.A.C.A. impera el principio de eficacia de la publicidad para asegurar el conocimiento público de su contenido y los efectos vinculatorios generales. Esta norma no excluye el uso de cualquier medio de publicación válido, eficiente y eficaz ni se considera al Diario Oficial como el único legalmente aceptado. El C.P.A.C.A. además de imponer el sistema electrónico de comunicaciones como medio de notificación de

actos particulares, también lo lleva a todas las actuaciones administrativas y a las comunicaciones o publicaciones de actos administrativos generales.

Afirmaron que el Consejo Superior de la Universidad Nacional expidió los Acuerdos 26 de 2010 y 70 de 2012 en los cuales dispuso que la publicación de los actos académicos y administrativos de carácter general deben ser publicados en el Sistema de Información Normativa, Jurisprudencial y de Conceptos cuyo régimen legal se adoptó en el mismo acuerdo. Este es un medio oficial que emplea un aplicativo web, es decir, la Universidad tiene una normativa armónica con el C.P.A.C.A.

Argumentaron que los reglamentos internos de la Universidad Nacional expedidos de conformidad con la ley son el fundamento legal del trámite de las publicaciones que posteriormente hizo la Institución de las convocatorias para la escogencia del Rector, además, ninguno de ellos ha sido cuestionado, por lo cual están amparados por la presunción de legalidad que ampara tanto los actos de las convocatorias como la elección misma del Rector.

Puntualizaron que este medio de publicación no es la página web de la Universidad sino un sistema especialmente diseñado para cumplir con la divulgación de los actos administrativos, con el que la Universidad ha atendido con mejor eficacia y prontitud sus relaciones con los estudiantes, profesores y ciudadanía en general.

Concluyeron que además de la página web las divulgaciones se surten por el sistema de Unimedios y el periódico de la Universidad que se distribuye con el Diario El Tiempo de Bogotá, en todo el país.

3. Los Coadyuvantes

3.1. Katherine Martín Gutiérrez

Mediante escrito presentado el 5 de junio de 2015, la señora Katherine Martín Gutiérrez pidió que se le reconociera como tercera coadyuvante de las pretensiones de la demanda.

Para el efecto solicitó que se tuviera como prueba el derecho de petición con Radicado No. 2015-ER-059636¹ y su respuesta con Radicado No. 2015-EE-040034; documento que, a su juicio, evidencia que el rector demandado se eligió violando la democracia universitaria con el aval del Ministerio de Educación, con lo cual se envía un “oscuro” mensaje a las Universidades al indicarles que la autonomía universitaria las releva de la obligación de publicar la elección de los Rectores en el Diario Oficial.

Por lo anterior, cree que esta Corporación debe hacer un contundente llamado a las Universidades y al Ministerio de Educación para que les exija a las primeras respetar la democracia universitaria, transparencia y “acceso al público de las elecciones”.

3.2. Nelcy Aleyda Mesa Albarracín

En escrito de 18 de junio de 2015, la señora Nelcy Aleyda Mesa Albarracín solicitó que se la tuviera como tercera impugnadora, es decir, como coadyuvante del demandado.

Indicó que la Corte Constitucional ha afirmado en varias oportunidades que los objetivos que se buscan con el principio de publicidad respecto de los actos administrativos es determinar la fecha de entrada en vigencia de las disposiciones que contienen el respectivo acto y garantizar la oponibilidad al contenido de los mismos por parte de los ciudadanos legitimados para el efecto.

Señaló que la sentencia C-646 de 2011 indica que la publicidad de los actos administrativos admite diferentes formas concretas de realización, no solo en el Diario Oficial sino en gacetas o cualquier otro medio oficial de divulgación, si se trata de contenidos abstractos u objetivos.

¹ Derecho de petición en el que le solicitó al Ministerio de Educación que le informara “Por qué el Ministerio no respetó el resultado de la consulta interna que daba como ganador a Mario Hernández y desconoció la voluntad de la comunidad académica votando por la reelección de Ignacio Mantilla Prada”, y se le informara “si el Ministerio alertó a la UNAL sobre el deber de publicación en el Diario Oficial de sus actos administrativos y específicamente del de la convocatoria aludida y me confiera copia de esta alerta o documento.” No fue necesario oficiar dicha prueba, toda vez que los documentos solicitados fueron aportados por la misma coadyuvante, en los cuales se podía apreciar las preguntas que la solicitante realizó al Ministerio de Educación Nacional con sus respectivas respuestas.

Argumentó que el Acuerdo No. 070 de 2012, proferido por el CSU de la Universidad Nacional evidencia que dicho Consejo hizo efectivo el principio de publicidad consagrado en el artículo 209 de la Constitución al dotar a la Universidad con un instrumento que permite de manera ágil y veraz, informar a la comunidad universitaria y a la ciudadanía en general de los actos académicos y administrativos de carácter general que regulan la actividad universitaria en todos sus campos y de la vigencia de los mismos.

Propuso las excepciones de *“Acatamiento del principio de publicidad consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, que aseguró el conocimiento público de la Resolución 016 de 2005 expedida por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.”*

Al respecto reiteró lo expuesto en su escrito de coadyuvancia y agregó que la Resolución 016 de 2015 fue publicada en el *“Régimen Legal”*, garantizando la amplia difusión de la designación del Rector de la Universidad Nacional para el periodo 2015-2018 y se dio cumplimiento no solo al principio de publicidad sino también a los de transparencia, celeridad y economía.

También propuso la excepción a la que denominó *“La presunta falta de publicación de la Resolución 016 de 2005 expedida por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia, es presupuesto de eficacia y no de validez”*. Sobre la cual indicó que, si bien el acto demandado no es de carácter general, los efectos producidos por este sí son de interés general, por lo que la universidad en aras de preservar la oponibilidad del mismo, la publicó en el *“Régimen Legal”*, establecido para dicho fin.

Concluyó que la falta de promulgación de un acto administrativo de carácter general no es causal de nulidad, la consecuencia de esta omisión es la falta de oponibilidad del acto a los particulares o la no obligatoriedad del mismo, mas no tiene el alcance que pretende darle la actora al acto enjuiciado, consistente en que al no ser publicado en el Diario Oficial debe ser declarado nulo.

4. Audiencia inicial

El 31 de agosto de 2015 se celebró audiencia inicial en la cual se saneó el proceso, se fijó el objeto del litigio, se tuvieron como pruebas los documentos allegados y se resolvieron las excepciones propuestas por la coadyuvante del demandado en el sentido de indicar que aquellas son excepciones de mérito o fondo cuyo objetivo es desvirtuar las pretensiones de la demandante, las cuales deberán decidirse en la sentencia.

Asimismo, se reconoció como terceros coadyuvantes e impugnadores a las señoras Katherine Martín Gutiérrez y Nelcy Aleyda Mesa Albarracín, respectivamente. Se precisó que los argumentos de la primera de aquellas solo serían tenidos en cuenta en la medida en que acompañasen los cargos formulados inicialmente en la demanda, es decir, siempre y cuando secundaran el cargo de nulidad por ausencia de publicación en el Diario Oficial de todos aquellos actos relacionados con el proceso de designación de Rector de la UNAL.

En esa medida, se rechazó el cargo de nulidad formulado por esta coadyuvante, consistente en que el acto acusado es nulo porque no se tuvo en cuenta el resultado de la consulta interna realizada a la comunidad académica de la UNAL, según la cual resultó electo como Rector, el profesor Mario Hernández y no Ignacio Mantilla, porque dicho reproche de nulidad no se formuló en la demanda inicialmente presentada.

Finalmente, se decidió prescindir de la audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 181 del C.P.A.C.A., se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión. Ninguna decisión fue recurrida, quedando todas ejecutoriadas.

5. Alegatos de conclusión

La **tercera impugnadora**, Nelcy Aleyda Mesa Albarracín reprodujo íntegramente el escrito de coadyuvancia, por lo que no considera pertinente la Sala reiterar los argumentos planteados en dicha intervención.

La parte **demandada** reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda y agregó que de conformidad con el C.P.A.C.A. el legislador no hace una lista taxativa y cerrada de las posibilidades materiales para realizar publicaciones y divulgaciones de los actos del Estado. Las posibilidades son abiertas, después de que se trate de medios de comunicación eficaces.

La **accionante** adujo que la omisión de la publicación de la convocatoria para la elección del Rector de la UNAL en el Diario Oficial vicia el acto de elección por cuanto para que la comunidad pueda tener efectivamente la oportunidad de conformar el poder político o llegar a los cuadros de dirección de la administración pública en general y realizar un control a su proceder, es menester que sus actuaciones y decisiones administrativas puedan ser conocidas por todos, ya que si las mismas son secretas o con menoscabo de la amplitud difusiva con que necesariamente deben anunciarse, es claro que termina siendo afectado el principio de publicidad.

Señaló que, de conformidad con el artículo 65 del C.P.A.C.A., el requisito de publicación de los actos administrativos de carácter general es un presupuesto de eficacia u oponibilidad, puesto que su obligatoriedad frente a los particulares se condiciona a ello.

Afirmó que *“en sentencia 13552 de 1998, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado”, en un caso similar al presente, se estudió el deber de publicación de los actos administrativos de carácter general de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en la que se precisó: “tratándose como se trata, el que se juzga, de un acto subjetivo de contenido particular y concreto expedido por una autoridad del orden nacional (...) debía necesariamente publicarse en el diario oficial o en otro medio oficial destinado para el efecto. Pero a tal exigencia no se dio cumplimiento (...) el mencionado órgano de publicación HOY no tiene la cobertura publicitaria que exige la Corte Constitucional en la sentencia aludida, pues es de carácter regional y por lo mismo no garantiza un conocimiento general de sus publicaciones, es decir, que no reúne las condiciones de medio oficial de publicación (...).”*

Argumentó que en la actualidad no se puede cumplir el requisito de publicidad solamente acudiendo a los medios alternativos como el diario, gaceta o boletín de la Universidad, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto, puesto que necesariamente debe hacerse por medio del Diario Oficial, lo cual no obsta para que si así lo decide la entidad pública, además de la obligada publicación en el Diario Oficial, lo haga en esos medios alternativos.

Afirmó que el Diario Oficial ha sido por excelencia el medio de publicación de los actos administrativos que expiden las entidades públicas del país, por tanto, no puede ser de recibo el argumento del demandado según el cual, no existe exclusividad en relación con la publicación de los actos de elección en el Diario Oficial, toda vez que es el único medio que la ley ha habilitado para el efecto, por lo cual la Universidad no puede eximirse del deber legal de publicar sus actos administrativos de carácter general en dicho diario alegando que ello puede suplirse con la respectiva publicación en su página web.

Concluyó que uno de los límites que se ha trazado a la actividad autónoma que pueden desarrollar las Universidades es precisamente el respecto por el principio de publicidad, pues la Corte Constitucional ha sido clara en establecer que la autonomía no puede, bajo ninguna circunstancia ser sinónimo de arbitrariedad, por esto, es obligatorio por parte de ellas publicar sus actos de elección en el Diario Oficial para garantizar la participación y el conocimiento de sus actos, no solo de la comunidad educativa sino de la comunidad en general.

6. Concepto del Ministerio Público

Mediante concepto presentado el 10 de septiembre de 2015, el Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda. Para el efecto, argumentó que de conformidad con el artículo 65 del C.P.A.C.A., en primera medida podría decirse que los actos de trámite deben ser publicados en el Diario Oficial para efectos de su oponibilidad, es decir, se enmarca dentro de un requisito de eficacia más no de validez del acto administrativo.

Diferente a lo que sucede respecto de la validez de los actos administrativos de carácter particular que son expedidos con fundamento en los anteriores, respecto de los cuales se ha considerado que la falta de publicación en el Diario Oficial de los actos administrativos generales en que se fundamenten, generan su nulidad por expedición irregular y violación al debido proceso.

Señaló que la anterior posición debe ser revaluada por la Sección Quinta, en el sentido de indicar que la publicación de que trata el artículo 65 del C.P.A.C.A. no solamente se debe realizar en el Diario Oficial, sino que puede realizarse en otros

medios como por ejemplo la página web de la entidad o en un diario oficial de amplia circulación.

Adujo que la finalidad de la publicación de las resoluciones que fijan las reglas para participar en un proceso de selección consiste en que cualquier persona interesada en la elección ofertada se entere de la convocatoria y por tanto participe en tal proceso, razón por la cual en nada viciaría de nulidad el acto de elección el hecho de que la publicación de los actos de la convocatoria se hiciera en el Diario Oficial o en la página web de la entidad o en un diario de amplia circulación, bastaría con que se hiciera en cualquiera de ellos para cumplir su objetivo, el que no es otro que enterar a la comunidad en general para que quienes cumplan requisitos participen en la convocatoria.

Por lo tanto, si bien a las Resoluciones No. 108 de 2014 y 015 de 2015 expedidas por el CSU de la UNAL, les es aplicable el régimen de publicación contenido en el artículo 65 del C.P.A.C.A., teniendo en cuenta que la finalidad de la publicación es que cualquier persona interesada en el proceso de elección del Rector de esa Institución participara en ese procedimiento electoral, dicho fin se cumple con la publicación de los citados actos en cualquier medio idóneo para el efecto.

Manifestó que el objetivo que persigue la norma aludida no es la mera publicación del acto, sino que verdaderamente su contenido pueda ser conocido por la comunidad en general y le permitan su participación activa, publicación que puede realizarse a través de un medio más eficaz que el Diario Oficial, como sería la página web de la entidad o un diario de amplia circulación nacional.

Finalmente concluyó que la falta de publicación del acto de elección acusado no constituye causal de nulidad del mismo, pues aquella se exige para cumplir con el requisito de oponibilidad frente a terceros.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 4° del artículo 149 del C.P.A.C.A.² y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer en única instancia del proceso de la referencia, toda vez que, la demanda ataca la legalidad del acto a través del cual se eligió a Ignacio Mantilla Prada como Rector de la UNAL, para el período 2015-2018.

2. El acto acusado

Se tiene como tal la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015, por medio del cual se designó al señor Ignacio Mantilla Prada como Rector de la Universidad Nacional para el período 2015-2018. (Fl. 19)

Igualmente, es de anotar que para la demandante, la anterior Resolución es nula, comoquiera que la elección fue realizada sin cumplir con el principio de publicidad de la convocatoria contenida en las Resoluciones No. 108 del 16 de diciembre de 2014 y 015 de 2015 *“Por la cual se define el calendario y se convoca el proceso de designación de Rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2015-2018”* y *“Por la cual se modifican parcialmente las Resoluciones 278 de 2011 y 108 de 2014 del Consejo Superior Universitario, en el sentido de extender el horario de la Consulta Electrónica previa a la comunidad académica, dentro del proceso de designación de Rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2015-2018”*, respectivamente.

Como se puede observar, los actos descritos son de aquellos que tanto la doctrina como la jurisprudencia han denominado de trámite, es decir, aquellos que *“no expresan en concreto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo.”*³

La jurisprudencia de esta Sección ha señalado que la legalidad de este tipo de actos solo puede estudiarse a través del control del acto definitivo, razón por la

² ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación.

³ Corte Constitucional Sentencia T-945 de 2009.

cual su examen, en este caso, se hará al estudiar la legalidad del acto contenido en la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015.

3. Análisis de los cargos formulados

Corresponde a la Sala determinar, atendiendo a la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial⁴, si:

- Está viciada de nulidad, por expedición irregular, la actuación administrativa que se surtió en la Universidad Nacional de Colombia para designar al Rector de dicho ente autónomo, en razón a que ni la Resolución No. 108 de diciembre de 2014 ni la Resolución No. 015 de 2015 se publicaron en el Diario Oficial.
- Dicha vulneración afecta la legalidad del acto de elección acusado, esto es, la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015.
- Se encuentra viciada de nulidad la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015, porque aquella no fue publicada en el Diario Oficial de conformidad con lo estipulado en el artículo 119 de la Ley 489 de 1998 y el parágrafo del artículo 65 del C.P.A.C.A.

De conformidad con el debate surtido en el *sub judice*, se puede apreciar que tanto la parte actora como la demandada tienen diferentes posiciones en relación con los problemas jurídicos planteados, ya que, por un lado, para la demandante parece ser claro que tanto la Resolución No. 108 de diciembre de 2014 como la Resolución No. 015 de 2015 debían ser publicadas en el Diario Oficial.

De otro lado, la parte demandada argumenta, especialmente con fundamento en el principio de la autonomía universitaria, que han de privilegiarse sus normas internas, frente a las generales, a la hora de establecer los parámetros de divulgación de sus decisiones.

Pues bien, la Sala, en esta Sentencia de rectificación de jurisprudencia, encuentra que la segunda de las posiciones es la que debe privilegiarse, toda vez que la

⁴ Folios 211-221.

posición que venía sosteniéndose no se encuentra acorde con el principio de autonomía universitaria.

Ahora bien, con el fin de cumplir con la carga de transparencia que se le impone a los jueces al realizar rectificaciones jurisprudenciales, y en cumplimiento del artículo 103 del C.P.A.C.A.,⁵ se trae a colación la línea jurisprudencial que la Sala Electoral de esta Corporación ha proferido al respecto:

- **Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 25 de octubre de 2007. Radicado No. 2006-00192. Demandado: Representante Consejo Superior Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC:** En dicho fallo se indicó que *“la publicación de los actos administrativos en los medios electrónicos, en virtud del artículo 7 de la Ley 962 de 2005⁶ tiene fines meramente informativos y en ningún modo reemplaza o sustituye la obligación legal de publicarlos en el diario oficial”*.
- **Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 6 de agosto de 2009. Radicado No. 2009-00005. Demandado: Rector Universidad Surcolombiana:** En dicha providencia la Sección Quinta determinó que la eficacia u oponibilidad de los actos administrativos de carácter general tan solo surge cuando su publicación ha sido realizada en el Diario Oficial, de modo que aunque la publicación se surta en medios alternativos de publicación como periódicos, gacetas, páginas web, entre otros, su eficacia respecto de terceros interesados no podrá tenerse por cumplida. Además, no pueden eximirse las universidades oficiales del deber legal de publicar sus actos administrativos de carácter general en el Diario Oficial, alegando que ello puede suplirse con la respectiva publicación en su dominio.co o en

⁵ **Artículo 103. Objeto y principios.** Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico. En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal. **En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.** Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código.

⁶ ARTÍCULO 7o. **PUBLICIDAD ELECTRÓNICA DE NORMAS Y ACTOS GENERALES EMITIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** La Administración Pública deberá poner a disposición del público, a través de medios electrónicos, las leyes, decretos y actos administrativos de carácter general o documentos de interés público relativos a cada uno de ellos, dentro de los cinco (5) días siguientes a su publicación, sin perjuicio de la obligación legal de publicarlos en el **Diario Oficial**. Las reproducciones efectuadas se reputarán auténticas para todos los efectos legales, siempre que no se altere el contenido del acto o documento. A partir de la vigencia de la presente ley y para efectos de adelantar cualquier trámite administrativo, no será obligatorio acreditar la existencia de normas de carácter general de orden nacional, ante ningún organismo de la Administración Pública.

su página Web, pues el artículo 7 de la Ley 962 del 8 de julio de 2005 señala que el deber a cargo de la administración pública de insertar en ese medio electrónico la mencionada información dentro de los cinco días siguientes a su publicación, no exime a la misma de su *“obligación legal de publicarlos en el Diario Oficial”*.

- **Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 7 de marzo de 2011. Radicado No. 2010-00006. Demandado: Rector Universidad Popular del Cesar:** Se señaló en esta providencia: *“como quedó demostrado en el apartado anterior, la obligatoria publicación de los actos administrativos de carácter general en el Diario Oficial sirve “para efectos de su vigencia y oponibilidad” (Ley 489/1998 Art. 119 par.). Es decir, que su eficacia o fuerza vinculante respecto de terceros depende de que se publiquen en ese medio oficial de difusión, lo que de llegarse a omitir no afecta la validez de esos actos administrativos de carácter general, pues se trata de una circunstancia posterior a la formación del acto, que simplemente lo hace inoponible respecto de terceros”*.
- **Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Radicado No. 2011-00059. Demandado: Rector Instituto de Formación Técnica Profesional - INFOTEP - de San Juan del Cesar - La Guajira:** En aquella oportunidad se estableció que *“es claro que de conformidad con la normativa aplicable, y la jurisprudencia reiterada por el Consejo de Estado y la Sección Quinta de esta Corporación, es obligatorio para las entidades y órganos del orden nacional, incluyendo a las entidades autónomas, la publicación de sus actos administrativos de contenido general en el diario oficial; y por ende se constituye en requisito de eficacia u oponibilidad frente a terceros.”*⁷

La línea jurisprudencial descrita se evidencia de forma más clara mediante el siguiente esquema:

	¿Es obligatorio publicar las	
--	-------------------------------------	--

⁷ En estricto sentido el INFOTEP, según el artículo 3 de sus estatutos no tiene naturaleza jurídica de Universidad sino de Establecimiento Público de Carácter Académico, del Orden Nacional, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Educación Nacional; creado mediante Decreto 1098 del 17 de marzo 1979 del Gobierno Nacional como entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, y Redefinida por Ciclos Propedéuticos, no obstante, por la similitud con el problema jurídico planteado en esta oportunidad y lo reciente de esa providencia, esta Sala no puede dejar de referirse a ella.

	decisiones -de carácter general- adoptadas por las Universidades en el Diario Oficial?	
Si, la utilización de otros medios, incluidos los electrónicos, tiene fines meramente informativos y en ningún modo reemplaza o sustituye la obligación legal de publicarlos en el Diario Oficial.	<p>X Sentencia de 25 de octubre de 2007 110010328000200600192-00 (4147) C.P. María Nohemí Hernández Pinzón</p> <p>X Sentencia de 6 de agosto de 2009 11001-03-28-000-2009-00005-00 C.P. María Nohemí Hernández Pinzón</p> <p>X Sentencia de 7 de marzo de 2011 110010328000201000006-00 C.P. María Nohemí Hernández Pinzón</p> <p>X Sentencia de 29 de mayo de 2014 11001-03-28-000-2011-00059-00 C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez</p>	No, en virtud de su autonomía.

De lo expuesto, se deduce con meridiana claridad, que la Sección Quinta ha establecido una línea unívoca en relación con la obligatoriedad de publicar las decisiones -de carácter general- adoptadas por las Universidades en el Diario Oficial, regla jurídica que está actualmente vigente.

Pese a lo anterior, la actual Sala Electoral del Tribunal de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, concluye que la publicación de los actos administrativos proferidos por las Universidades -de carácter general- en el Diario Oficial no es obligatoria.

Esta rectificación jurisprudencial, se justifica, en el sentir de la Sala, bajo la siguiente carga argumentativa⁸, que se desarrolla con el análisis de los siguientes aspectos: i) generalidades sobre la autonomía universitaria; ii) normativa aplicable a las universidades públicas, y finalmente, iii) abordará el caso concreto.

3.1. La autonomía universitaria

⁸ Carga que es de obligatorio cumplimiento para los jueces en sus rectificaciones y unificaciones jurisprudenciales, de conformidad con el artículo 103 del C.P.A.C.A.

Está consagrada en la Carta Política de 1991 en los siguientes términos:

“ARTICULO 69. *Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”

Según la disposición superior y de conformidad con la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, la autonomía universitaria pretende evitar la interferencia del poder público en la labor que tienen las universidades como entes generadores de conocimiento.⁹

En desarrollo de la norma constitucional, la Ley 30 de 1992 “*Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior*”, regula la autonomía universitaria a través de los siguientes artículos:

“ARTICULO 28. *La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, 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 y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

ARTICULO 29. *La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas*

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Sentencia de 28 de octubre de 2014, Rad. 25000-23-37-000-2014-00944-01(AC), C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos.*
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.*
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.*
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.*
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.*
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.*
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

PARAGRAFO. *Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)”.*

Por su parte, el artículo 57 *ídem* establece que:

“Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

<Inciso modificado por el artículo 1º de la Ley 647 de 2001> El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley. (...)”

De lo expuesto, puede concluirse que dicha prerrogativa, “se traduce en comportamientos administrativos de gestión, lo cual significa que la institución puede organizarse internamente dentro de los parámetros que el Estado le establece al reconocerle la calidad de universidad.”¹⁰

En otras palabras, la autonomía “debe entenderse como la capacidad de disponer conforme a la misma Constitución y a la Ley, de un margen de manejo y organización que le permite al ente universitario dirigir sus destinos con arreglo a sus propios objetivos, pero siempre bajo la dirección del Estado.”¹¹

Al efecto, las universidades están habilitadas para expedir sus reglamentos en atención a su capacidad de autorregulación y autodeterminación. En ellos se determinan las reglas de comportamiento, en especial derechos y deberes, que van a regir la relación de todos los miembros de la comunidad educativa.¹²

Ahora bien, desde el punto de vista de la estructura del Estado, debe precisarse que las universidades estatales son entidades públicas, calidad que no pierden por el hecho de estar sometidas a un régimen especial, a pesar de estar excluidas de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y, por consiguiente, no pertenecer al sector central o descentralizado de la Administración por expresa disposición del artículo 38 de la Ley 489 de 1998¹³; por ello, gozan de un régimen de autonomía especialmente otorgado por la Constitución Política.¹⁴

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 29 de enero de 2015, Rad. 08001-23-31-000-2003-01721-02(3777-13), C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 5 de diciembre de 2013, Rad. 08001-23-31-000-2005-03310-02(2807-13), C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

¹² Ob. Cit. 5.

¹³ Artículo 38. Integración de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

- a) La Presidencia de la República;
- b) La Vicepresidencia de la República;
- c) Los Consejos Superiores de la administración;
- d) Los ministerios y departamentos administrativos;
- e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a) Los establecimientos públicos;
- b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;
- c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;
- d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- e) Los institutos científicos y tecnológicos;
- f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;
- g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 11 de julio de 2013, Rad. 11001-03-06-000-2012-00067-00(2118), C.P. Augusto Hernández Becerra.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

*“Las universidades del Estado son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político; en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión”.*¹⁵

En ese orden, puede concluirse que las facultades atribuidas a las universidades públicas en desarrollo de la autonomía de la que están investidas, redundan en la garantía de imparcialidad en su razón de ser: la educación. Es decir, las potestades de escoger sus autoridades, seleccionar sus profesores, administrar su presupuesto, etc. tienen sentido en la medida en que posibilitan que la actividad académica se realice sin ninguna interferencia externa que pueda comprometer su imparcialidad.

En todo caso, lo anterior no lleva a afirmar que la autonomía es absoluta e ilimitada, puesto que debe ser ejercida de forma imparcial, razonable y con respeto de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Política.

3.2. Normativa aplicable

Como se expuso en el acápite anterior, a las Universidades Públicas les son aplicables la Constitución y la ley.

3.2.1. Ley 489 de 1998

¹⁵ Sentencia C – 220 de 1997.

Dicha ley estableció normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, así como principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189¹⁶ de la Constitución Política, entre otras disposiciones.

La disposición constitucional señala las atribuciones que le corresponden al Presidente de la República, en particular, las referidas a la modificación de entidades administrativas del nivel nacional.

Ello demarca, desde luego, el ámbito de aplicación de la referida ley, el cual está regulado en su artículo 2o, cuyo tenor literal es el que sigue:

“Artículo 2º.- Ambito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

Parágrafo.- Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.”

Tanto de la denominación de la Ley 489 de 1998, como del contenido de su artículo 2º, se puede afirmar sin ambages, que aquella no es aplicable a las universidades públicas, las cuales como se explicó, no integran la rama ejecutiva del poder público.

¹⁶ ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)

15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. (...)

Lo anterior se reafirma en su artículo 40 que indica de manera expresa las entidades a las cuales no es aplicable:

“Artículo 40º.- Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.”

Sin duda, las universidades públicas son entidades con un régimen especial, por disposición del artículo 69 Superior, el cual fue establecido en la Ley 30 de 1992 y, en consecuencia no le es aplicable la Ley 489 de 1998.

3.2.2. Ley 1437 de 2011

Como es sabido, por medio de esta ley se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En su artículo 2º se delimita el ámbito de aplicación de la primera parte del código, es decir, la que regula el procedimiento administrativo y establece que sus normas rigen para las que denomina “*autoridades*”, esto es, organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos autónomos e independientes del Estado y los particulares, cuando cumplan funciones administrativas.

Según lo anterior, en principio, la primera parte del C.P.A.C.A. aplicaría a las universidades públicas en tanto encuadran en la categoría de “*órganos autónomos e independientes*”.

Sin embargo, el último inciso del referido artículo, contempla una excepción a la aplicación del procedimiento administrativo, en la medida en que señala que “[l]as autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, **sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales**. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.” (Negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido, el artículo 34 del mismo código dispone que “[l]as actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y

principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.” (Negrilla fuera de texto)

Por consiguiente, será necesario establecer si en la materia que se analice, existe una norma especial en cuyo caso, su aplicación se preferirá respecto de la norma de carácter general¹⁷.

Ahora bien, no escapa a la Sala que el último inciso del artículo 2º del C.P.A.C.A., no se refiere a las entidades con régimen especial, sino a los procedimientos que son regulados en leyes especiales.

En ese orden, debe precisarse que los pasos o etapas que conllevan a la designación del rector de una universidad pública, constituyen un procedimiento administrativo especial, entendido como *“la aplicación práctica de actos intermedios y definitivos que instrumentan la realización del fin jurídico. Las reglas del procedimiento administrativo comprenden el nacimiento, la expedición, la ejecución y la eficacia del acto administrativo. El objetivo concreto de un procedimiento administrativo es producir un acto administrativo legitimado.”*¹⁸

Si bien *“la atribución relacionada con el establecimiento de procedimientos administrativos -tanto generales como especiales- se encuentra exclusivamente en cabeza del legislador y, en consecuencia las autoridades a las que se refiere el artículo 2º [del C.P.A.C.A.] carecen de competencia funcional para el efecto”*¹⁹, lo cierto es que en cuanto a la elección de los rectores de universidades públicas, la Ley 30 de 1992 habilita a dichos entes, en virtud de la autonomía de la que gozan, para establecer dicho procedimiento:

“ARTICULO 57. *Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al*

¹⁷ Así lo establece el artículo 5º de la Ley 57 de 1887:

“Artículo 5º.- Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla. Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes: 1ª. La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;”

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 5 de marzo de 2015, Exp. 25000-23-27-000-2010-00208-01(19382), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹⁹ Comentarios al artículo 34 de la Ley 1437 de 2011, por el profesor Sergio González Rey, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Comentado y Concordado, Editor José Luis Benavides, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

*<Inciso modificado por el artículo 1º de la Ley 647 de 2001. **El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley. (...)**>*
(Negrilla fuera de texto)

“ARTICULO 66. El Rector es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la universidad estatal u oficial y será designado por el Consejo Superior Universitario. Su designación, requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos.” (Negrilla fuera de texto)

De conformidad con lo expuesto, y ante la existencia de un procedimiento especial para la designación del Rector, contenido en las disposiciones internas de la UNAL, no resultan aplicables a dicha entidad las normas contenidas en la Ley 489 de 1998 ni la primera parte del C.P.A.C.A., entre ellas, el artículo 65 que se refiere al deber de publicación de los actos administrativos de carácter general.

3.3. Caso concreto

En el presente asunto, la controversia gira en torno al principio de publicidad del proceso adelantado para la designación de Ignacio Mantilla Prada como Rector de la UNAL, por la no publicación en el Diario Oficial tanto del cronograma establecido al efecto, como del acto de designación de dicho funcionario.

Para esclarecer si dicho principio fue trasgredido o no, debe recordarse que a dicho procedimiento no le son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley

489 de 1998, ni la primera parte del C.P.A.C.A., sino las normas que al efecto ha establecido la UNAL.

Se tiene entonces, que en el expediente obran los siguientes documentos relevantes para el presente análisis:

- Acuerdo No. 011 del 12 de marzo de 2005 *“Por el cual se adopta el Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia”* (fl. 56-73). De esta norma cabe destacar lo siguiente:

- Determina que es función del CSU *“Nombrar al rector para un período de tres años. Para esos efectos el Consejo Superior Universitario reglamentará el nombramiento del Rector observando los criterios de consulta previa a la comunidad académica, de los planes y programas presentados por los aspirantes, y de análisis y valoración de sus calidades (...)”*. (Art. 14, numeral 3)

- Establece que el Rector es el representante legal de la Universidad y el responsable de su dirección académica y administrativa. Además, fija los requisitos para ocupar dicho cargo (Art. 15) y sus funciones (Art. 16).

- Acuerdo No. 021 del 9 de septiembre de 2008 *“Por el cual se reglamenta la designación de Rector en la Universidad Nacional de Colombia”* (fl. 74-75). De este acuerdo es relevante que:

- Establece los requisitos para ser Rector (Art. 3º).

- Dispone que el Rector será designado por el CSU en los términos y condiciones establecidos en los Estatutos de la Universidad. (Art. 1º)

- Resolución No. 278 del 22 de noviembre de 2011 *“Por la cual se reglamenta el procedimiento para adelantar la consulta previa a la comunidad académica, dentro del proceso para la designación del Rector de la Universidad Nacional de Colombia”*. (Fl. 86-87)

- Acuerdo No. 070 del 4 de septiembre de 2012 *“Por el cual se establece el Ordenamiento Jurídico de la Universidad Nacional de Colombia y se derogan los*

Acuerdos 026 de 2010 y 026 de 2011 del Consejo Superior Universitario” (fl. 83-85). De este acuerdo es relevante que:

- Define el Sistema de Información Normativa, Jurisprudencial y de Conceptos “*Régimen Legal*” como el medio oficial de publicación de actos académicos y administrativos de carácter general de la UNAL, el cual consiste en un aplicativo web que informa de manera inmediata y actualizada mediante un mecanismo de incorporación y actualización del ordenamiento jurídico, que permite consultar y establecer su vigencia mediante el manejo de vínculos de navegación web. (Art. 2, numeral 7)

• Resolución No. 108 del 16 de diciembre de 2014 “*Por la cual se define el calendario y se convoca el proceso de designación de Rector de la Universidad Nacional de Colombia*”. (fl. 89), en los siguientes términos:

PROCESO	FECHAS	HORARIO
1. Inscripción de aspirantes.	Enero 23 a Febrero 5	De 8:00 a.m. a 5:00 p.m.
2. Comunicación a los aspirantes que cumplen requisitos.	Febrero 10	-
3. Término para presentar reclamaciones.	Febrero 10 al 12	De 8:00 a.m. a 5:00 p.m.
4. Término para resolver reclamaciones.	Febrero 16	5:00 p.m.
5. Reunión con delegados y comisión de acompañamiento.	Febrero 18	9:00 a.m.
6. Presentación de los aspirantes a la comunidad académica.	Febrero 18	-
7. Proceso de difusión de los planes y programas.	Febrero 19 a Marzo 17	-
8. Publicación precenso.	Febrero 23	-

9. Periodo para solicitar inclusión en el Censo.	Febrero 23 a Marzo 6	-
10. Publicación censo.	Marzo 16	-
11. Consulta a la comunidad académica mediante el mecanismo electrónico.	Marzo 18	De 8:00 a.m. a 5:00 p.m.
12. Remisión de la información al Consejo Superior Universitario.	Marzo 19	-
13. Sesión del Consejo Superior Universitario para la designación del Rector.	Marzo 25	-

De conformidad con lo expuesto, puede concluirse que el proceso de designación del rector de la UNAL está reglamentado en las normas referidas. Además de esto, la Universidad Nacional cuenta con un sistema de información o medio oficial de publicación de actos administrativos cuya finalidad es la de *“dotar de seguridad jurídica a los destinatarios, evitar la dispersión y proliferación normativa con el objeto de consolidar un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado”*²⁰.

Dicho medio es denominado como *“Sistema de Información Normativa, Jurisprudencial y de Conceptos – Régimen Legal”* el cual es aplicado por todas las autoridades de la UNAL que en razón de sus funciones deban proyectar y/o expedir actos académicos y administrativos y por quienes estén encargados de su publicidad, comunicación y notificación.²¹

En esa medida, en cuanto a la publicación de las actuaciones llevadas a cabo en el proceso mencionado, se verificaron las siguientes:

1. La Secretaría General de la UNAL el 11 de mayo de 2015 certificó que la entrada en vigencia de los actos administrativos relacionados a continuación, y la fecha de su publicación en el Sistema de Información Normativa, Jurisprudencial y

²⁰ Artículo 2, Acuerdo 070 de 2012.

²¹ Artículo 3, Acuerdo 070 de 2012.

de Conceptos “Régimen Legal” de la Universidad Nacional de Colombia es la siguiente:

ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE PUBLICACION EN EL REGIMEN LEGAL	FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA DE CADA UNO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
Acuerdo CSU 011 de 2005	11/07/2009	31/03/2005
Acuerdo CSU 021 de 2008	05/05/2009	09/09/2008
Acuerdo CSU 026 de 2010	12/11/2010	01/01/2011
Acuerdo CSU 026 de 2011	17/01/2012	17/01/2012
Acuerdo CSU 070 de 2012	17/09/2012	14/09/2012
Resolución CSU 278 de 2011	13/12/2011	22/11/2011
Resolución CSU 108 de 2014	19/12/2014	19/12/2014
Resolución CSU 015 de 2015	18/03/2015	18/03/2015
Resolución CSU 016 de 2015	27/04/2015	25/03/2015

2. El 11 de mayo de 2015 la Jefe del Grupo de Procesos Judiciales de la UNAL certificó: (Fl. 154)

“El cronograma y la convocatoria para el proceso de designación de Rector y, la designación del profesor Ignacio Mantilla Prada como Rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2015-2018 fueron objeto de noticia a través de la Agencia de Noticias de la Universidad Nacional de Colombia, que publicó y envió a 1400 periodistas de radio, prensa y televisión de todo el país, los siguientes boletines:

- 1) *Título: “Siete académicos inscritos esperan llegar a la Rectoría de la UN”. Publicado: Febrero 5 del 2015.*
- 2) *Título: “Subió a ocho el número de inscritos para llegar a la Rectoría de la UN”. Publicado: Febrero 6 del 2015.*
- 3) *Título: “Estos son los nombres de los candidatos a la Rectoría de la UN”. Publicado: Febrero 6 del 2015. La información relacionada con*

reglamentación, candidaturas y fechas del proceso se puede consultar en la dirección web www.consulta.unal.edu.co

- 4) Boletín (954) "Normalidad en consulta electrónica en la UN". Solo fue para medios de comunicación (se adjunta). Enviado a medios: Marzo 17 de 2015.
- 5) Título: "Concluyó con éxito consulta electrónica a la comunidad universitaria". Publicado: Marzo 18 del 2015. Para consultar los resultados completos por Sede puede hacerlo a través de la página web de la Universidad Nacional de Colombia en el link <https://consulta.unal.edu.co/Portal/inicio.jsf>
- 6) Título: "Ignacio Mantilla, reelegido como Rector de la UN hasta el 2018". Publicado: Marzo 25 del 2015.
- 7) Adicionalmente se realizaron 2 ruedas de prensa:
 - 1- El 18 de marzo del 2015.
 - 2- 25 de marzo del 2015."

3. Mediante escrito del 22 de mayo de 2015 la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la UNAL certificó:

*"1. **PUBLICACION DEL PROCESO:** El portal web sobre el cual se realizó el proceso de consulta electrónica www.consulta.unal.edu.co fue publicado para los usuarios el 19 de Diciembre de 2014, inicialmente con la reglamentación del proceso, y estuvo habilitado para soportar las etapas de Pre censo, Censo, Consulta Electrónica y Publicación de Resultados hasta el 25 de marzo de 2015, fecha en la cual se realizó el desmonte del portal de Consulta Electrónica, para garantizar la disponibilidad en las etapas de consulta electrónica y publicación de resultados se habilitó un alias www.consultaweb.unal.edu.co. (...)". (Fl. 168-170)*

4. El Director de UNIMEDIOS de la UNAL el 21 de mayo de 2015 certificó que "Entre el 22 de diciembre de 2014 y el 27 de marzo de 2015, estuvo disponible para consulta, en la página principal de la Universidad Nacional de Colombia, un banner destacado con enlace a la información sobre el proceso de designación del Rector con el título "Designación Cargo de Rector 2015-2018". (Fl. 171)

5. El miércoles 21 de enero de 2015 en el Diario El Tiempo se publicó la siguiente noticia: (Fl. 92)

**“CONVOCATORIA ASPIRANTES
AL CARGO DE RECTOR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

La Secretaría General anuncia que está abierto el proceso de designación de Rector de la Universidad Nacional de Colombia.

*Los requisitos y formularios se encontrarán en la página web
www.conculta.unal.edu.co*

Este proceso se regirá por el Acuerdo 021 de 2008 y las Resoluciones 278 de 2011 y 108 de 2014 del Consejo Superior Universitario (CSU), así como por las demás normas que expida el CSU para tal efecto.

-INSCRIPCION ASPIRANTES-

Lugar: Secretaría General y Secretarías de Sede

Fecha: Enero 23 a Febrero 5

Horario: 8:00 a.m. a 5:00 p.m.”

Respecto del cronograma establecido en la Resolución No. 108 de 2014, es evidente que aquella no hizo una reglamentación detallada de la forma en cómo se debía hacer la publicación de las actuaciones que se fueran surtiendo en el proceso de designación de Rector de la Universidad.

Pero, como quedó establecido en precedencia, dicho ente universitario cuenta con el Sistema de Información “*Régimen Legal*”, en el que son divulgados los actos administrativos proferidos en el proceso de elección del Rector de la Universidad. Asimismo, tal como lo certificó el Director de UNIMEDIOS de la UNAL, desde el 22 de diciembre de 2014 estuvo disponible para consulta, en la página principal de la Universidad Nacional de Colombia, un banner destacado con enlace a la información sobre el proceso de designación del Rector con el título “*Designación Cargo de Rector 2015-2018*”.

También se evidencia que para garantizar aún más que la comunidad se enterara de dicho proceso y que esta pudiera participar en él, se i) publicó en el Diario El Tiempo el miércoles 21 de enero de 2015 la noticia de la convocatoria abierta para

participar en el proceso de designación del Rector de la Institución²²; y, ii) publicó y envió a 1400 periodistas de radio, prensa y televisión del país distintos boletines que daban cuenta del desarrollo del proceso de elección del Rector.

Así las cosas, está demostrado que se dio cumplimiento a las reglas sobre publicidad del proceso para la designación del rector de la UNAL para el período 2015-2018, establecidas por dicho ente universitario.

Ahora bien, probado como está que los actos de trámite proferidos en el proceso de elección del Rector de la UNAL no debían ser publicados en el Diario Oficial por cuanto las Universidades cuentan con un procedimiento especial para la publicación de dicha normativa, contenido en las disposiciones internas de la Universidad, es evidente que no se presenta la omisión aludida por la demandante y en ese sentido, aquellos actos no se expidieron de forma irregular y en consecuencia, no se afecta la legalidad del acto de elección acusado esto es, la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015, por tanto, no prospera el cargo señalado por la demandante.

Finalmente, la misma suerte corre el cargo de nulidad respecto de la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015 relativa a que aquella no fue publicada en el Diario oficial. Esto por cuanto esta Sala en diferentes oportunidades ha señalado que la publicación de los actos administrativos particulares como el que designó al demandado como Rector de la UNAL, constituye un requisito de eficacia u oponibilidad frente a terceros, más no constituye un vicio de legalidad que afecte su validez²³.

Lo anterior encuentra soporte normativo en el artículo 72 del C.P.A.C.A., que dispone²⁴:

“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

²² La Resolución No. 108 de 2014 estableció como fecha de iniciación de las inscripciones del 23 de enero al 5 de febrero.

²³ 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.

²⁴ 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.

menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales”.

De lo expuesto en precedencia se concluye que el acto de elección del Rector de la UNAL no se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular, habida cuenta que los actos de trámite dictados en el proceso de elección de dicho funcionario cumplieron con el principio de publicidad del procedimiento, conforme a las normas dictadas al efecto por la UNAL. Asimismo, el hecho de que dicho acto de elección no hubiese sido publicado en el Diario Oficial, tampoco genera su nulidad pues la falta de 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.

Por lo expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda de nulidad de la Resolución No. 016 del 25 de marzo de 2015 por medio de la cual el Consejo Superior Universitario de la UNAL designó al señor Ignacio Mantilla Prada, Rector de esa Institución, advirtiendo a los sujetos procesales que contra esta decisión no procede recurso alguno.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

IV. FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad del acto de elección del señor **Ignacio Mantilla Prada** como Rector de la UNAL para el período 2015-2018.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Presidente

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero de Estado