

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: *MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN*

Bogotá D.C., seis (6) de marzo de dos mil ocho (2008)

Expediente No.	11001032800020070055-00
Demandante:	Germán Guevara Ochoa
Demandado:	Representante Profesores; Comité de Currículo de la UPTC
Proceso:	Electoral Única Instancia

Profiere la Sala sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

I.- LA DEMANDA

1.- Las Pretensiones:

Con la demanda se solicita:

“Declarar la nulidad de la Resolución No. 3125 de 1 de octubre de 2007, ‘Por la cual se declaran electos representantes de los profesores por áreas ante unos Comités de Currículo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia’ suscrita por el rector de la UPTC”

2.- Soporte Fático

En este acápite se afirma que:

1.- A través de la Resolución 2285 de julio 5 de 2007 el Rector de la UPTC convocó a los profesores de la sede central y sedes seccionales de Chiquinquirá y Duitama para que el 27 de septiembre eligieran representantes ante los Comités de Currículo, *“exigiendo en el art. 5º que la solicitud de inscripción deberá ser suscrita por no menos de tres docentes de planta, lo cual es ilegal”*.

2.- Con la Resolución Rectoral 2859 de agosto 21 de 2007 se modificaron las fechas de inscripción y elección.

3.- El 27 de septiembre se hicieron las elecciones y el 1º de octubre el escrutinio declaró electos a: Liliana Rosero – Escuela de Biología, Mónica Tobo – Escuela de Música, Javier Cuervo – Escuela de Ingeniería de Sistemas, Jorge Otálora – Escuela de Ingeniería de Sistemas, Luis A. López – Escuela de Ingeniería de Transporte y Vías, Carlos Higuera – Escuela de Ingeniería de Transporte y Vías, Myriam Leguizamón – Escuela de Informática Educativa, Orlando Caro – Escuela de Informática Educativa, Patricia Barreto – Escuela de Administración de Empresas, Pedro Castro – Escuela de Administración de Empresas, Francisco Guerrero – Escuela de Ciencias Sociales y Franz Gutiérrez – Escuela de Ciencias Sociales.

4.- Asoprofe advirtió al Rector de la UPTC sobre la ilegalidad de la actuación con oficio 144-07, lo cual se ignoró continuando con la elección.

5.- Cita algunas consideraciones hechas por la Sección Quinta en el fallo del 9 de febrero de 2007.

3.- Normas violadas y concepto de la violación

Señala que la ilegalidad estriba en haberse exigido requisitos para la inscripción no contemplados en el literal b) del artículo 22 del Acuerdo 067 de 2005, como fue contar con un mínimo de tres firmas para ese acto, lo cual desconoce el artículo 84 constitucional. Si bien la anterior norma estatutaria fue subrogada por el artículo 1 del Acuerdo 076 de 2006 nada consagró al respecto. Considera igualmente violado el literal e) del artículo 2 del Estatuto General de la Universidad porque se *“...excluyó a numerosos profesores para poder aspirar a integrar los Comités de Currículo de las Escuelas de la UPTC al no poder tener las firmas ni las fotos, que legalmente no eran exigibles”*; de

igual forma el artículo 40 del Acuerdo 066 porque el Comité Electoral extralimitó sus funciones de los literales a) y d) que sólo le permiten proponer al Rector de la UPTC la reglamentación para los procesos de elección de acuerdo con la ley y los estatutos de la universidad.

Considera desconocida también la sentencia de febrero 9 de 2007 proferida por esta Sección, aplicable al sub lite porque el literal b) del artículo 22 del EGU, subrogado por el artículo 1 del Acuerdo 076 de 2006 *“al señalar la integración del Comité de Currículo de cada Escuela para nada incluye la exigencia de ser inscritos sus representantes por mínimo cinco firmas de estudiantes de la misma Facultad, como lo exigió la resolución mencionadas (sic)”*. Después de citar el contenido de los artículos 1, 2, 40 y 68 de la Constitución, frente a los cuales no explicó su violación, se dirigió al artículo 63 de la Ley 30 de 1992, que consideró violado por haberse frustrado la presencia de los profesores que no pudieron reunir las cinco firmas para su inscripción.

II.- LA CONTESTACIÓN

Por medio de apoderado judicial el Rector de la UPTC contestó la demanda en franca oposición a lo pretendido. A los hechos se refirió así: En cuanto al primero, admite que el Consejo Superior de la UPTC expidió el Acuerdo 067 de octubre 25 de 2005, en ejercicio de las facultades conferidas en el literal d) del artículo 13 del Acuerdo 066 de 2005 ó Estatuto General, por medio del cual se estableció la conformación del Comité Curricular; aquélla norma se modificó con el Acuerdo 076 de 2006, que a su vez fue modificado con el Acuerdo 023 de 2007, que permite escoger dos representantes entre los profesores de planta, dada la estabilidad necesaria para los miembros del Comité Curricular. Luego de extensas consideraciones sobre puntos jurídicos ajenos al debate y afines al planteamiento anterior, agregó que la elección acusada se reglamentó con el Resolución 3462 del 23 de octubre de 2006, de la cual cita normas sobre qué categorías de profesores pueden intervenir en la elección, aspecto que nada tiene que ver con lo reprochado en la demanda. Con fundamento en el artículo 40 literal a) del Acuerdo 066 de 2005 el Rector, previa propuesta del Comité Electoral, estaba habilitado para reglamentar esas elecciones, como en efecto lo hizo a través de la Resolución 2285 de 2007 en cuyo artículo 5 se fijó el requisito de que la inscripción debía estar suscrita por no menos de tres docentes de planta, lo cual *“...obedece a la necesidad de respaldo de seriedad de la candidatura y es*

jurídicamente acertado el número pedido: tres, una minoría entre el total de docentes de planta de la Institución y aceptando por el Comité Electoral que en las áreas en las que no exista el número de docentes señalado se acepte el aval por el número mínimo de firmas...”.

Pone como ejemplo del establecimiento de requisitos de seriedad para la inscripción el artículo 108 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, así como el artículo 9 de la Ley 130 de 1994.

El segundo hecho, es cierto, se amplió el plazo para la inscripción de candidatos, lo que por sí mismo demuestra el interés de la universidad por incentivar la representación democrática. El tercero hecho, también es cierto. En cuanto al cuarto hecho sostuvo que al escrito presentado por Asoprofe se le dio respuesta con el oficio R-0407 del 7 de junio de 2007, explicando por qué la legalidad de la actuación administrativa. Enseguida dice que los hechos cinco a siete no aparecen en la demanda. El octavo hecho, referido al fallo de esta Sección, lo responde diciendo que la anomalía se superó porque la UPTC reglamentó la totalidad de los procesos electorales con la expedición de las Resoluciones 3462 de 2006, 2214 de 2007 y 2285 de 2007, encontrando incluso la Procuraduría General de la Nación en investigación disciplinaria adelantada por esos hechos, que la reglamentación expedida por la universidad conjura el problema.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes guardaron silencio.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Luego de resumir el cargo de ilegalidad formulado por el accionante, la Procuradora Séptima Delegada señaló que con la Resolución 2285 de julio 5 de 2007 se convocó a la elección que se acusa, transcribiendo enseguida lo dispuesto en sus artículos 4 y 5, resolución que expidió el Rector de la UPTC a propuesta del Comité Electoral en cumplimiento el Acuerdo 066 de 2005 artículos 39 y 40. Así, se expidió la Resolución 3462 de octubre 23 de 2006 que reglamentó la elección del representante de los profesores de planta de la universidad ante el Comité Curricular, por Área Disciplinar y de Profundización de programas presenciales. Los artículos 5, 6 y párrafo son

iguales en contenido a los artículos 4, 5 y párrafo de la Resolución 2285 de julio 5 de 2007 que convocó a dicha elección.

A continuación la colaboradora fiscal reproduce apartes del concepto emitido dentro del proceso electoral 20070048 fallado por esta Sección, que se retoman en esta providencia:

“Ahora bien, no encuentra esta Delegada que la exigencia de la firma de tres inscriptores del candidato al cargo de Representante ante el Consejo Académico viole los Estatutos de la Universidad, toda vez que la misma fue objeto de reglamentación a través de la Resolución 1670 de 2007; acto administrativo que goza de presunción de legalidad y que no se encuentra suspendido, ni ha sido anulado por la jurisdicción de los (sic) contencioso administrativo. Por lo demás, en sentir de esta Delegada, la exigencia de las tres firmas en la solicitud de inscripción no resulta desproporcionada, ni atenta contra el principio de la democracia participativa que orienta a la Universidad, ya que por el contrario, ésta le otorga una mayor seriedad a las postulaciones de los candidatos dentro de la contienda electoral, evitando que exista una proliferación de inscripciones que, en últimas, conllevarían a la desnaturalización del sistema de representación, el cual al menos, debe poseer un determinado número de aceptación y respaldo, tal y como lo contemplan las distintas reglamentaciones sobre la materia, incluida la Ley de Partidos”

En cuanto a la sentencia invocada por el accionante no la encuentra aplicable al sub lite, puesto que allí la nulidad se configuró porque la limitación de las aspiraciones al cargo respectivo se hizo sin soporte reglamentario o estatutario. En este caso la medida busca darle mayor seriedad a las inscripciones, acogiendo las restricciones del artículo 23 del Estatuto General de la UPTC, y no puede hablarse de violación del artículo 84 de la Constitución Política porque la exigencia de los postulantes se contiene en la Resolución 1670 del 17 de abril de 2007.

Las anteriores consideraciones llevaron a la Procuradora Séptima Delegada a solicitar la desestimación de las pretensiones de la demanda.

V. EL TRÁMITE DE INSTANCIA

La demanda se admitió con auto del 23 de octubre de 2007, mediante el cual se ordenó la notificación a las personas elegidas, al agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término legal de tres días. Surtida la notificación personal a los accionados de parte de ellos no se recibió contestación; por el contrario, el Rector de la UPTC sí intervino en calidad de tercero en defensa de la actuación administrativa

demandada en los términos ya resumidos. Luego de lo anterior se profirió el auto de diciembre 12 de 2007 abriendo el proceso a pruebas, decretándose algunas y negándose otras. Vencido el término probatorio y recaudadas las pruebas, se dictó el auto del 29 de enero de 2008, corriendo traslado a las partes por el término común de cinco días y ordenando la entrega del expediente al agente del Ministerio Público para lo de su cargo. Sin que las partes alegaran y luego de recibido el concepto de la anterior funcionaria, arribó el expediente al Despacho para dictar sentencia de fondo, lo que resulta procedente por no existir causal de nulidad que lo impida.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia

La competencia de esta Corporación para conocer de esta acción electoral está fijada por lo dispuesto en el artículo 128 del C.C.A., modificado por el Decreto 597 de 1988 artículo 2 y por la Ley 446 de 1998, artículo 36; al igual que por lo normado en el Acuerdo 55 del 5 de Agosto de 2003 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.- Prueba del Acto Acusado

La elección de los señores ROSERO LASPRILLA LILIANA, TOBO MENDIVELSO MÓNICA MARÍA, CUERVO ÁLVAREZ JAVIER HUMBERTO, OTÁLORA LUNA JORGE ENRIQUE, LÓPEZ OJEDA LUÍS ÁLVARO, HIGUERA SANDOVAL CARLOS HERNÁN, LEGUIZAMÓN GONZÁLEZ MYRIAM, CARO EDGAR ORLANDO, BARRETO BERNAL PATRICIA CAROLINA, CASTRO RAMÍREZ PEDRO ELISEO, GUERRERO BARÓN FRANCISCO JAVIER y GUTIÉRREZ REY FRANZ, como Representantes de los Profesores ante los Comités de Currículo uno por el Área Disciplinar y otro por el Área de Profundización de la UPTC, para un período de dos años, se acreditó con copia auténtica de la Resolución 3215 del 1º de octubre de 2007 *“Por la cual se declaran Electos Representantes de los Profesores por Areas (sic) ante unos Comités de Currículo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”*, expedida por el Rector de la UPTC (fls. 13 a 15).

3.- Problema Jurídico

El ciudadano GERMÁN GUEVARA OCHOA instauró acción pública de nulidad electoral en contra de la elección de las anteriores personas como Representantes de los Profesores por Áreas ante unos Comités de Currículo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, por un período de dos años, consignada en la Resolución 3215 del 1º de octubre de 2007 expedida por el Rector.

Interpreta el accionante que la ilegalidad del acto demandado se configura por dos razones. En primer lugar, por desconocimiento del Estatuto General de la UPTC y del artículo 84 Constitucional, debido a que el requisito de inscripción con tres firmas no había sido considerado estatutariamente, excluyéndose así un número considerable de aspirantes; y en segundo lugar, porque la Universidad desconoció el fallo del 9 de febrero de 2007 dictado por esta Sección, que según su opinión era concluyente en cuanto a la imposibilidad de exigir tal requisito para la inscripción.

Así las cosas, emergen dos problemas jurídicos a decidir. Uno, el atinente a si el requisito de que la inscripción venga precedida de un número mínimo de firmas de profesores de planta puede considerarse inconstitucional e irreglamentario, por ausencia de referente estatutario en la Universidad y por limitar el pleno desarrollo del principio democrático; y dos, cuál es el contenido y alcance del fallo dictado por esta Sección el 9 de febrero de 2007 dentro del expediente 20060018 y si lo allí discurrido y decidido pudo haber sido desacatado por la administración con la expedición del acto objeto de examen de legalidad.

4.- El Caso Concreto

El señor GERMÁN GUEVARA OCHOA demandó, en esta oportunidad, la nulidad de la Resolución 3215 del 1º de octubre de 2007 *“Por la cual se declaran Electos Representantes de los Profesores por Áreas ante unos Comités de Currículo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”*, dictada por su Rector, considerando que en su formación existe una norma reglamentaria de la institución que alberga un factor de ilegalidad, desconocedor de la apertura democrática que allí debe reinar, representada en la Resolución 2285 del 5 de julio de 2007 *“Por la cual se convoca a Elección de Representantes de los Profesores de Planta de la Universidad Pedagógica y*

Tecnológica de Colombia, ante unos Comités de Currículo, por las Áreas Disciplinar y de Profundización”, al haber dispuesto:

“ARTÍCULO 5º.- La solicitud de inscripción deberá ser suscrita por no menos de tres (3) Docentes de planta, en formato suministrado y diligenciado en la Secretaría General o, en la Decanatura de las Sedes Seccionales, la cual deberá contener:

- 1.- La manifestación de querer inscribirse como candidato.
- 2.- Sus nombres y apellidos completos; número de cédula.
- 3.- La Escuela a la cual pertenece.
- 4.- El Comité de Currículo y el área por la cual se inscribe.
- 5.- Los nombres, apellidos y códigos completos de quienes lo inscriben.
- 6.- Dos fotografías de 3x3, para la respectiva credencial.

PARÁGRAFO: Al firmar el acta respectiva en señal de aceptación, el candidato está manifestando que no le afecta inhabilidad e incompatibilidad alguna para desempeñar la representación profesoral” (Destaca la Sala)

El requisito de inscripción que se censura, así como los dos planteamientos que nutren la acusación, ya fueron estudiados por la Sala en caso similar, concretamente en la sentencia del 21 de febrero de 2008, dictada dentro del proceso electoral 11001032800020070048-00 promovido por Germán Guevara Ochoa contra la elección de Hugo Felipe Salazar Sanabria como Representante de los Profesores de las Sedes Seccionales ante el Consejo Académico de la UPTC, fallo en el que no se encontró ninguna irregularidad en la actuación con base en los siguientes argumentos:

“Tal como está propuesta la censura, la misma implicaría que el examen de legalidad se adelantara llevando a cabo una confrontación entre el contenido de la disposición anterior y cada una de las normas jurídicas invocadas con la demanda, vale decir con los artículos 23 literal c) y 40 literales a) y d) del Acuerdo 066 de 2005 ó Estatuto General de la UPTC, así como con el artículo 84 Constitucional, tomando como puntos de referencia los precarios argumentos esbozados con la acusación.

Sin embargo, la Sala encuentra una primera razón, por cierto bastante poderosa, que sume en la improsperidad las súplicas de la demanda, como quiera que ignora uno de los principios cardinales del Estado de Derecho, como es el de Legalidad. Este principio, que tiene asiento, entre otras disposiciones constitucionales, en el artículo 121 cuando enseña que *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”,* y en el artículo 123 al prescribir que *“Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”,* es el que permite presumir que las actuaciones de los diferentes funcionarios han sido adelantadas conforme al ordenamiento jurídico, esto es se presumen legales, y que por lo mismo todo aquel que invoque razones de ilegalidad de esa actuación tiene a su cargo el deber de demostrar que así es, debiendo por tanto desvirtuar la presunción de legalidad inherente a las actuaciones administrativas.

Lo anterior para significar que ante acusaciones de ilegalidad de una actuación administrativa, la confrontación propuesta por el accionante debe serlo entre las normas por él señaladas y el acto administrativo de que se trate, sin que por ello se puedan obviar actos administrativos de carácter general en que pueda sustentarse el acto acusado, ya que lo mismo conllevaría una violación abierta al debido proceso porque se permitiría el enjuiciamiento de una decisión administrativa por supuestas razones de ilegalidad que encuentran sustento en un acto administrativo de contenido general ajeno al debate jurídico.

No desconoce la Sala que el juzgamiento de actos administrativos fruto de procesos electorales, como es el caso de la elección del Representante de los Profesores Escalonados de la UPTC ante el Consejo Académico por las Sedes Seccionales, autoriza examinar las actuaciones intermedias llevadas a cabo para culminar con el acto de elección, pero en ello debe tenerse cuidado de no confundir una actuación intermedia con un acto administrativo de carácter general que gobierna, así sea en parte, el proceso de elección.

Esa distinción se facilita si se recuerda la línea que separa al acto administrativo del acto de trámite. El primero se concibe como la manifestación clara y precisa de la administración para producir efectos jurídicos de índole particular y concreto o ya de carácter general; por su parte el acto de trámite se caracteriza por su contribución al agotamiento de alguna de las fases de un procedimiento administrativo, adquiriendo excepcionalmente connotaciones de acto administrativo cuando haga imposible continuar con la actuación administrativa (C.C.A. Art. 50 in fine).

Pues bien, lo discurrido hasta el momento permite afirmar que el juzgamiento de un acto administrativo electoral de contenido particular y concreto, como es la elección acusada, no puede desarrollarse desconociendo la presunción de legalidad propia de un acto administrativo de contenido general que sirvió, a su vez, de soporte a la expedición del acto acusado; también, veladamente tampoco se puede adelantar ese juicio de legalidad pretendiendo invocar como defectos de trámite lo que en verdad son argumentos contra actos administrativos generales y autónomos, pues de patrocinarse ese proceder la afectación al debido proceso sería bastante seria, en atención a que lo que ameritaría una acción de nulidad autónoma terminaría juzgándose en un escenario procesal no previsto por el legislador para ese objeto sino para uno bien distinto, como es el contencioso de nulidad electoral, establecido para juzgar actos de elección o nombramiento más no actos de contenido general.

Exactamente eso es lo que ocurre en el sub lite, donde el accionante cuestiona la legalidad de la Resolución 2205 del 25 de junio de 2007 expedida por el Rector de la UPTC, bajo el argumento de que el artículo 5 de la Resolución 1674 de abril 17 de 2007 dictada por la misma autoridad, contraviene lo dispuesto en los artículos 23 literal c) y 40 literales a) y d) del Acuerdo 066 de 2005 ó Estatuto General de la UPTC, así como el artículo 84 de la C.P., omitiendo mencionar que lo dispuesto en el artículo 5 de la Resolución 1674 de convocatoria a elección, responde a una regulación general antecedente dictada por las directivas de la universidad para gobernar lo concerniente a esa elección.

En efecto, el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia expidió el 17 de abril de 2007 la Resolución 1670 *"Por la cual se adopta el Reglamento para la Elección de los Representantes de los Profesores Escalonados de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, ante el Consejo Académico"*, cuyo artículo 6 coincide perfectamente con la redacción del artículo 5 de la Resolución 1674 de 2007, puesto que prescribe: (...)

Junto a la evidente coincidencia entre el artículo 6 de la Resolución 1670/2007 y el artículo 5 de la Resolución 1674/2007, destaca la Sala que la primera de estas disposiciones hace parte de un acto administrativo de carácter general, proferido con el fin de reglamentar lo concerniente a la elección de los Representantes de los Profesores Escalonados de la UPTC ante el Consejo Académico y cuya existencia marca un giro importante en la prosperidad del reparo formulado por el accionante, pues como ya se anunció párrafos arriba, la supuesta

ilegalidad del acto de elección acusado se fundamenta en que el artículo 5 de la Resolución 1674 exige un requisito en la inscripción que desborda el marco normativo en que descansa la acusación, cuando es lo cierto que se trata de una medida que tiene su génesis en un acto administrativo de contenido general, que goza de presunción de legalidad.

Al soportarse la decisión administrativa impugnada en un acto administrativo de carácter general, que asume la condición de norma jurídica respecto de la elección de los Representantes de los Profesores Escalafonados de la UPTC ante el Consejo Académico, encuentra la Sala que el examen de legalidad planteado sobre la elección de HUGO FELIPE SALAZAR SANABRIA no puede adelantarse ante la evidencia de que los requisitos de inscripción no fueron impuestos por la convocatoria sino por ese acto de contenido general (Res. 1670/2007).

Tampoco puede la Sala, a través de su facultad interpretativa, entrar a suponer que el accionante planteó la excepción de ilegalidad frente al artículo 6 de la Resolución 1670 del 17 de abril de 2007, puesto que así no se hizo; lo que tampoco se considera pertinente por la inexistencia de mérito para ello.

En esta parte de las disquisiciones resulta adecuado recordar que las universidades estatales gozan de cierto grado de autonomía, así reconocida en el artículo 69 de la Constitución y en los artículos 28 y ss de la Ley 30 de 1992 *"Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior"*, autonomía que les permite *"darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley"*, de suerte que el Reglamento adoptado por la UPTC para la elección de los representantes de los profesores escalafonados ante el Consejo Académico, a través de la Resolución 1670 del 17 de abril de 2007, es un típico acto administrativo de contenido general que viene a desarrollar lo prescrito en el literal c) del artículo 23 del Acuerdo 066 del 25 de octubre de 2005 –Estatuto General de la UPTC–, que reconoce como integrantes del Consejo Académico a dos (2) profesores escalafonados, de tiempo completo, con antigüedad no menor de 4 años, uno por la sede central y otro por las sedes seccionales, elegidos por voto directo de todos los profesores escalafonados.

Así, la Resolución 1670 de 2007 corresponde a un típico acto reglamentario de parte del Estatuto General de la UPTC, y fue su artículo 6 el que dio lugar a la expedición del artículo 5 de la Resolución 1674 de 2007, en donde se reproducen los requisitos para la inscripción de candidatos a dicha elección. Por lo mismo, reitera la Sala, el soporte jurídico del artículo 5 de la Resolución 1674 descansa en el artículo 6 de la Resolución 1670, norma ésta que corresponde a un acto administrativo de contenido general, revestido con la presunción de legalidad y proferido por la UPTC en ejercicio de su autonomía universitaria, que le permite darse sus propios reglamentos, entre ellos el atinente a la elección de los representantes de los profesores escalafonados ante el Consejo Académico.

Lo argumentado desvirtúa asimismo la posibilidad de que se hubiera vulnerado el artículo 84 de la Constitución que expresa: (...)

Y no se da su vulneración precisamente porque la UPTC reglamentó la elección de los representantes de los profesores escalafonados ante el Consejo Académico a través de la Resolución 1670 del 17 de abril de 2007, por manera que la exigencia de los requisitos de inscripción de candidatos no es algo que sea fruto del capricho de alguna autoridad universitaria sino que es el resultado del cumplimiento de una norma jurídica expedida por la autoridad competente, ciertamente con el propósito de regular lo concerniente a esa elección.

Ahora, aunque las anteriores razones bastan para inferir la improsperidad de la demanda, encuentra apropiado la Sala señalarle al impugnante algunas reflexiones demostrativas de la inexistencia de la ilegalidad demandada por la incorporación del requisito que se reprocha.

Focaliza el accionante el reparo de ilegalidad en los requisitos mínimos para la inscripción de candidatos al cargo de Representante de los Profesores Escalafonados ante el Consejo Académico, concretamente en cuanto el artículo 5 de la Resolución 1674 de 2007 exige que *“La solicitud de inscripción deberá ser suscrita por no menos de tres profesores que tengan las calidades previstas en el artículo 28º del Acuerdo 021 de 1993, Estatuto Profesorial”*, pues le asigna plenitud reglamentaria al literal c) del artículo 23 del Acuerdo 066 del 25 de octubre de 2005 –Estatuto General UPTC–, a tal punto que no podía adicionársele ningún requisito para quienes desearan candidatizarse.

El literal c) del artículo 23 del Estatuto General en cuestión señala: (...)

De la sola lectura de la norma anterior infiere la Sala que no es cierto que allí se contenga una norma plena desde la perspectiva reglamentaria, como equivocadamente lo esgrime el accionante, ya que se trata de una disposición que apenas indica cuántos y cuáles profesores integran el Consejo Académico de la UPTC y qué profesores podrán intervenir en su elección. En otras palabras, con esa norma la universidad apenas sí precisó qué profesores tienen vocación representativa y quiénes integran el cuerpo de electores con facultad para intervenir en la escogencia de esos dignatarios; es decir, no se precisa reglamentación alguna.

En contrario, dentro del Estatuto General de la UPTC sí existe prueba de que la materia atinente a la elección de esos dignatarios podía ser objeto de reglamentación por parte de las autoridades de la universidad, conclusión que aflora de lo prescrito en su artículo 40: (...)

Como se podrá notar, el artículo 40 del Acuerdo 066 de 2005 es la prueba irrefutable de que el literal c) de su artículo 23 no desarrollaba regulación alguna y de que, a contrario sensu, la materia atinente a los procesos de elección democrática o el reglamento para cada elección estaba por desarrollarse, en cuyo cometido el Comité Electoral podía proponer al Rector de la UPTC la reglamentación pertinente, como efectivamente ocurrió en el sub lite con la expedición de la Resolución 1670 del 17 de abril de 2007 *“Por la cual se adopta el Reglamento para la Elección de los Representantes de los Profesores Escalafonados de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, ante el Consejo Académico”*, dictada por el Rector de la Universidad, que según su parte motiva fue el producto de la propuesta que en su momento hiciera el Comité Electoral.

Tampoco desconoce el orden constitucional el que los aspirantes a los cargos de Representante de los Profesores Escalafonados ante el Consejo Académico por la sede central y las sedes seccionales, deban ser inscritos *“por no menos de tres (3) profesores que tengan las calidades previstas en el artículo 28º del Acuerdo 021 de 1993”*, ya que si bien el Estado Colombiano tiene una organización en forma de República *“democrática, participativa y pluralista”* (C.P. Art. 1) y que unos de sus fines primordiales es *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”* (Art. 2 lb), el derecho a ocupar ciertas dignidades en las entidades públicas no ampara la hipótesis de que allí no se pueden implementar regulaciones para racionalizar el derecho de postulación de los aspirantes a esas dignidades, en virtud a que desde el mismo orden constitucional se establece que el deseo de arribar a cargos donde se deba contar con alguna votación, debe acompañarse de ciertos requisitos de seriedad.

En la Constitución Política existen normas que hablan claramente de la legítima posibilidad de regular el derecho de postulación a cargos de elección popular, incorporando exigencias tales como que la inscripción a esos cargos sólo puede hacerse a través de los partidos o movimientos políticos, obteniendo el aval de sus representantes legales, o por conducto de movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, como así lo preceptúan los artículos 108 y 263 en lo pertinente: (...)

La misma situación se advierte en disposiciones como la Ley 130 del 23 de marzo de 1994^[1] “*Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*”, en La Ley 996 del 24 de noviembre de 2005^[2] “*Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones*”, y en el Reglamento 01 del 25 de julio de 2003^[3] “*Por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003*” expedido por el Consejo Nacional Electoral.

Tanto el constituyente como el legislador han reconocido la necesidad de racionalizar el ejercicio de los derechos políticos, que pese a su connotación de derechos fundamentales no son absolutos, admitiendo algunas restricciones que no anulan su ejercicio sino que lo hacen más viable en la medida que se actúe a través de ciertas organizaciones o asociaciones. Es decir, la postulación a cargos o corporaciones de elección popular, y por supuesto a ciertas dignidades en el seno de las universidades oficiales que se proveen por el sistema del voto directo, exige un mínimo de asociación, derivada quizás de la comunión de intereses o ideologías, cuyos esfuerzos deben sumarse no solo para formalizar la inscripción sino para alcanzar la curul o cargo pretendido.

Requerir unos presupuestos mínimos de inscripción no hace nugatorio el derecho a participar de la conducción de las universidades oficiales y mucho menos implica un sacrificio desmedido del derecho de postulación de los eventuales aspirantes; al contrario, se trata de la consagración de unos requisitos mínimos de seriedad en la inscripción, seriedad que se cristaliza en la demostración temprana de un respaldo mínimo en la candidatura. De impedirse la consagración de unos requisitos mínimos para la inscripción se expondría cualquier proceso de elección a una situación caótica, al patrocinarse la atomización de intereses sin cohesión o identidad ideológica, lo que desde luego no puede interpretarse como la negación de los derechos de grupos minoritarios, que tampoco están exentos del deber de asociarse para inscribir sus candidaturas. (...)

Queda demostrado con lo anterior, que el requisito de que la inscripción de los aspirantes a Representantes de los Profesores Escalafonados ante el Consejo Académico, se suscriba por no menos de tres profesores con las calidades previstas en el artículo 28 del Acuerdo 021 de 1993, no viola ninguna de las normas invocadas por el accionante. Por el contrario, se trata de una medida razonable que busca racionalizar las intenciones de los aspirantes a integrar ese cuerpo colegiado, quienes deben contar con un respaldo profesoral mínimo para darle seriedad a su aspiración; además, tampoco resultó cierta la afirmación de que se contravenía lo dispuesto en el literal c) del artículo 23 del Acuerdo 066 de 2005, por no ser esta una disposición reglamentaria y porque su reglamentación la defirió el Estatuto General de la UPTC al Rector de la universidad, previa presentación de la propuesta correspondiente por parte del Comité Electoral.

Por último, arguye el demandante que la elección del señor HUGO FELIPE SALAZAR SANABRIA como Representante de los Profesores Escalafonados ante el Consejo Académico por las Sedes Seccionales, debe anularse por haberse desconocido lo resuelto por esta Sección mediante la sentencia del 9 de febrero de 2007, proferida dentro del expediente 11001032800020060018-00 (4059), adelantado por Germán Guevara Ochoa contra La UPTC, mediante la cual se anuló la Resolución No. 2354 del 7 de julio de 2006 que declaró electo al Profesor HÉCTOR ALIRIO PÉREZ RODRÍGUEZ como Representante de los Profesores ante el Comité Electoral.

[1] “*Artículo 9.- Designación y postulación de candidatos. (...)*”

[2] “*Artículo 7.- Derecho de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. (...)*”

[3] “*Artículo 4.- Requisitos para la inscripción de candidaturas. (...)*”

Brevemente indica la Sala que la legalidad de la Resolución 2205 del 25 de junio de 2007 expedida por el Rector de la UPTC, no puede juzgarse teniendo como parámetro de control la anterior decisión judicial, por las siguientes razones:

Porque según lo prescrito en el artículo 230 de la Constitución *“Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”* y la jurisprudencia se toma como criterio auxiliar. Así, cuando el juez administrativo efectúa control de legalidad de los actos de la administración, como en este caso, debe verificar si las normas jurídicas por él señaladas fueron acatadas o no por parte de la administración, y sólo en forma auxiliar puede acudir a la jurisprudencia, sin que la misma pueda ser el único factor determinante de la ilegalidad de un acto administrativo. Por lo mismo, es sólo como criterio auxiliar que se cita tal providencia y sobre la misma está la ley en sentido material, integrándose en esta oportunidad por las normas constitucionales, legales y reglamentarias (UPTC) que apoyan el requisito de inscripción atacado.

Igualmente, no se trata en esta oportunidad de la reproducción de un acto administrativo anulado o suspendido (art. 158 C.C.A.) o el desconocimiento del carácter erga omnes de su sentencia anulatoria (art. 175 lb). Tan solo afirma el accionante que en esta oportunidad la UPTC dejó de considerar las razones expuestas por esta Sección en aquella providencia para colegir la nulidad decretada, situación que a lo sumo configuraría la desatención del precedente horizontal^[4], cuya materialización tampoco se da.

Lo discurrido por la Sección en el fallo dictado el 9 de febrero de 2007 dentro del expediente 11001032800020060018-00 (4059), no puede tomarse como precedente del caso que ahora se despacha, ya que entre uno y otro existen diferencias notables, debidamente explicadas en los motivos que condujeron a la nulidad allí despachada:

“Ilegal resulta también la conducta asumida por el Secretario General de la Universidad, quien al publicar el Aviso de Convocatoria “en la página Web Institucional, en las diferentes Decanaturas, Direcciones de Escuela, en todas las carteleras de las diferentes secretarías de las facultades y de Sedes Seccionales”^[5], adicionó un requisito al derecho de postulación de los candidatos, consistente en:

“Diligenciar solicitud escrita, en formato suministrado por la Secretaría General (5° piso Nueva Sede Administrativa y Seccionales), en el que se incluyan mínimo cinco (5) firmas que respalden la inscripción”^[6] (Resalta la Sala)

Esta exigencia de las cinco firmas que respalden la inscripción es igualmente ajena a los Estatutos Generales de la Universidad y por tanto corresponde a una limitación indebida del derecho de los Profesores de la UPTC a registrarse como aspirantes a representantes de su gremio ante el Comité Electoral. Además, no se probó dentro del informativo que esta exigencia y las incorporadas por el Rector de la Universidad al derecho a candidatizarse al susodicho cargo tuvieran soporte estatutario en algún acto administrativo de carácter general de la UPTC, motivo por el que debe inferirse, como ya se anticipó, que el acto de elección enjuiciado está viciado de nulidad al haberse restringido de modo ilegítimo el derecho de buena parte de los Profesores de la Universidad a postularse como Representante de los Profesores ante el Comité Electoral”

Como se podrá notar, en el fallo del 9 de febrero de 2007 (Expediente 4059), la nulidad se basó en que el Secretario General de la UPTC incorporó al proceso de elección de los integrantes del Comité Electoral un requisito no consagrado estatutariamente, como fue

^[4] Sobre el particular pueden consultarse las sentencias C-104 de 1993, T-698 de 2004, T-330 de 2005 y T-048 de 2007 de la Corte Constitucional.

^[5] Esta es la forma de publicación que según el Secretario General de la Universidad se empleó para hacer conocer las convocatorias hechas a través de las Resoluciones Nos. 711, 1281, 1437, 1531 y 1959, situación así informada por ese funcionario con el oficio 0675 del 17 de noviembre de 2006 (fls. 180 y 181).

^[6] Este requisito se puede verificar en cada uno de los Avisos de Convocatoria que fueron expedidos por el Secretario General de la Universidad para hacer públicas las Resoluciones anteriormente mencionadas, documentos que militan en los folios 185, 189, 190, 195 y 199.

requerir un mínimo de cinco firmas que respaldaran la inscripción. Es decir, allí se verificó la ilegalidad porque el proceso de elección se nutrió con un requisito impuesto sin respaldo legal o estatutario; situación que por cierto es diametralmente opuesta a la del actual caso bajo estudio, donde el requisito de la inscripción sí tuvo soporte estatutario, concretamente en el artículo 6 de la Resolución 1670 del 17 de abril de 2007 *“Por la cual se adopta el Reglamento para la Elección de los Representantes de los Profesores Escalafonados de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia ante el Consejo Académico”*, que luego fue reproducido en el artículo 5 de la Resolución 1674 de 2007 que convocó a la elección demandada.

En este orden de ideas no encuentra la Sala que los escasos argumentos del accionante sean de recibo; por el contrario, se verificó la existencia de una actuación legal y sujeta a las normas estatutarias de la UPTC, que por cierto guardan gran similitud con el tratamiento que el constituyente y el legislador dan a los requisitos de seriedad de toda inscripción. Por tanto, la nulidad no prospera”

La similitud fáctica y jurídica del caso anterior con el que ahora se estudia permite a la Sala acoger los anteriores planteamientos para denegar las súplicas de la demanda, bastando los siguientes argumentos adicionales para demostrar esa identidad.

Se pone en tela de juicio la presunción de legalidad de la Resolución 3215 del 1º de octubre de 2007 *“Por la cual se declaran Electos Representantes de los Profesores por Áreas ante unos Comités de Currículo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”*, sosteniéndose que allí se impuso un requisito de inscripción no contemplado estatutariamente. El requisito reprochado dice el demandante aparece en la Resolución 2285 del 5 de julio de 2007 *“Por la cual se convoca a Elección de Representantes de los Profesores de Planta de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, ante unos Comités de Currículo, por las Áreas Disciplinar y de Profundización”* (fls. 153 a 158), en su artículo 5 al exigir que *“La solicitud de inscripción deberá ser suscrita por no menos de tres (3) Docentes de planta,...”* (Negrillas de la Sala).

Contrario a lo sostenido por el accionante, el anterior requisito de inscripción no tiene su original consagración allí sino que tiene su referente normativo en un acto administrativo de carácter general expedido por la Universidad. De folios 145 a 150 aparece la copia auténtica de la Resolución 3462 del 23 de octubre de 2006 *“Por la cual se adopta el Reglamento para la Elección de Representante de los Profesores de Planta de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, ante el Comité Curricular, por Área Disciplinar y de profundización de programas presenciales”*, en cuyo artículo 6 se dispuso:

“ARTÍCULO 6º. La solicitud de inscripción deberá ser suscrita por no menos de cinco profesores de planta, en formato suministrado y diligenciado en la Secretaría General, el cual deberá contener:

- 1.- La manifestación de querer inscribir como candidato.
- 2.- Sus nombres y apellidos completos.
- 3.- La Escuela a la cual pertenece.
- 4.- El Comité para el cual se inscribe.
- 5.- Los nombres y apellidos completos de quienes lo inscriben.
- 6.- Dos fotografías en blanco y negro, para la respectiva credencial.

PARÁGRAFO: Al firmar el acta respectiva en señal de aceptación, el candidato esta (sic) manifestando que no le afecta inhabilidad e incompatibilidad alguna para desempeñar la Representación Profesoral” (Negrillas de la Sala)

Acorde con la tesis manejada en el fallo del 21 de febrero de 2008 (Expediente 20070048), en este caso se aprecia igualmente que el requisito reprobado por el accionante se fundamenta en una norma de carácter general en el seno de la UPTC, reglamentación expedida con base en el Estatuto General de la UPTC (Acuerdo 066 de 2005) que en su artículo 40 otorga esa competencia al Rector previa propuesta formulada en tal sentido por el Comité Electoral:

“Artículo 40.- El Comité Electoral, tendrá las siguientes funciones:

- a) Proponer al Rector de la Universidad, la reglamentación para el desarrollo de los procesos de elección democrática, de revocatoria del mandato o de pérdida de investidura (sic) conforme con la Ley y con los Estatutos de la Universidad, la cual será adoptada por Resolución Rectoral. (...)
- d) Proponer al Rector de la Universidad su reglamento interno, el reglamento de cada elección y el procedimiento reglamentario para consultas, quejas e impugnaciones de que trata el literal b) y, en general, todo lo relacionado con su funcionamiento, los cuales serán expedidos por Resolución” (fls. 70 a 98)

Al tratarse de la misma situación controvertida y decidida con el fallo del 21 de febrero de 2008 (Expediente 20070048), la Sala reitera los planteamientos allí vertidos, con los que se desvirtúa la ausencia de reglamentación para fijar el requisito para la inscripción de candidaturas, así como la supuesta desatención a un precedente horizontal, pues como allí se desarrolla, la sentencia del 9 de febrero de 2007 (Expediente 20060018), acogió las pretensiones de la demanda porque se impuso para esas elecciones un requisito sin soporte estatutario o reglamentario, cosa que no se repite para el presente asunto.

Pese a que la Sala pudo constatar que la Resolución 2285 de julio 5 de 2007 por medio de la cual se convocó a la elección acusada, redujo a tres el número de

docentes de planta que debían inscribir una candidatura, y que en la Resolución 3462 del 23 de octubre de 2006 a través de la cual se adoptó el reglamento para esa elección, se fijó en cinco, ello no será objeto de pronunciamiento porque no hace parte de las imputaciones que se hacen con la demanda.

Así las cosas, concluye la Sala, con base en los mismos planteamientos de la sentencia del 21 de febrero de 2008 (Expediente 20070048), que el requisito de seriedad de la inscripción de candidaturas a los cargos que se proveyeron mediante el acto acusado, no desconoce ninguna de las normas invocadas por el accionante, ya que tiene claro respaldo reglamentario y resulta razonable de cara al ordenamiento constitucional, desde donde el propio constituyente ha concebido los requisitos de inscripción como un presupuesto de seriedad a cualquier candidatura. Por tanto, las súplicas de la demanda se negarán.

En mérito de 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,

FALLA

PRIMERO: DENEGAR las súplicas de la demanda de nulidad electoral formulada por el ciudadano GERMÁN GUEVARA OCHOA contra la Resolución 3215 del 1º de octubre de 2007 expedida por el Rector de la UPTC.

SEGUNDO: En firme esta providencia archívese el expediente.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

CÓPIESE Y NOTIFIQUESE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Presidenta

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

MAURICIO TORRES CUERVO