

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION QUINTA

Consejero ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

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

Radicación N°: 110010328000200700047 01

N° interno: 2007-0047

Demandante: GERMÁN GUEVARA OCHOA

Nulidad Electoral

Procede la Sala a dictar la sentencia correspondiente al proceso de la referencia, promovido por el señor GERMAN GUEVARA OCHOA en ejercicio de la acción pública de nulidad electoral contra la Resolución 2886 de agosto 24 de 2007 proferida por el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC y el Presidente del Comité Electoral de la UPTC que designó a cinco docentes como representantes de los docentes por áreas ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje de la citada Universidad.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

A. HECHOS

El demandante, haciendo uso de la acción pública de nulidad electoral, formuló demanda con base en los siguientes hechos:

1. Señala que mediante Resolución 1844 del 14 de mayo de 2007 se convocó a elección de docentes por áreas ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje de la UPTC en cuyo artículo 8 se

determinó que todo candidato debía inscribirse en la Secretaría General de acuerdo con lo previsto en el Estatuto General, Acuerdo 066 de 2005, artículo 41, literal b) y Acuerdo 0021 de 1993, artículos 28 y 53.

El artículo 9 de la citada resolución consigna que la solicitud de inscripción debe ser suscrita por no menos de tres profesores que reúnan las calidades del artículo 28 del Acuerdo 21 de 1993.

Manifiesta que igualmente mediante Resolución 2029 de junio 15 de 2007 se amplió la fecha de inscripción de los distintos candidatos para el cargo y que por medio de la Resolución 2282 de 2007 se aceptaron unas inscripciones de los profesores candidatos ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje.

Que mediante Resolución 2886 de 2007 el Rector declaró electos representantes de los docentes por áreas ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntajes.

Que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 9 de febrero de 2007 declaró la nulidad de la elección de Héctor Alirio Pérez como representante del Comité Electoral en la UPTC por los profesores, fundamentalmente porque se exigieron requisitos que no estaban establecidos en la norma estatutaria como ocurre en este caso.

Normas violadas y concepto de la violación.

Señala el accionante que el acto acusado violó el artículo 84 de la Constitución Política pues es claro que el Estatuto General de la UPTC no exige firmas para inscribir la candidatura de los aspirantes a

representantes docentes ante el Comité de Personal Docente de la UPTC.

Se violó el artículo 68, inciso 2 de la Constitución al excluir a numerosos docentes de la UPTC que no pudieron llevar firmas para poder aspirar. Igualmente se violó el artículo 2, literal e) del Estatuto General donde se establece la democracia participativa como principio general de la institución al excluir a numerosos docentes.

Se violó el artículo 2, literal e) del Estatuto General que contiene políticas universitarias y en el artículo 6, literal e) ordena desarrollar la democracia participativa mediante el estímulo de la presencia real de la comunidad educativa universitaria en los órganos de dirección de la institución.

Se violó el artículo 40 del Acuerdo 066 de 2005 - Estatuto General- al extralimitar el Comité Electoral sus funciones que se limitan a proponer al rector de la Universidad el desarrollo de los procesos de elección democrática conforme a la ley y a los estatutos de la Universidad.

Se violaron los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo 59 de 2002 "por el cual se reglamentan los artículos 25 y 26 del Decreto 1279 de 2002, que señala la naturaleza, composición y condiciones para ser integrante del Comité de Personal Docente y Asignación de Puntaje de la UPTC y que no exige la presentación de firmas para la postulación a ese cargo.

Se desconoció la sentencia del 9 de febrero de 2007 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado que señaló los alcances del artículo 84 de la Carta Política.

Agrega que el artículo 41, literal b) del Acuerdo 066 de 2005 para nada incluye la exigencia de ser inscritos sus representantes con mínimo tres firmas de docentes como lo exige la resolución demandada.

Se desconoció el artículo 40 de la Constitución Política y el artículo 63 de la Ley 30 de 1992 que señala que las universidades se organizarán de tal forma que en sus órganos de dirección estén representados el Estado y la comunidad académica de la Universidad.

1. LAS PRETENSIONES.-

Se solicita la nulidad de la Resolución 2886 del 24 de agosto de 2007 “por la cual se declaran electos representantes de los docentes por áreas ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”; proferida por el Rector de dicha Universidad.

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, mediante apoderada, contestó la demanda en los siguientes términos:

Se pronunció respecto de cada uno de los hechos de la demanda y manifestó:

1. Respecto del hecho uno señaló que es legalmente cierto y que efectivamente mediante Resolución 1843 de 2007 el Rector de la UPTC adoptó el Reglamento para la elección del Representante de los profesores de la Universidad ante el Comité Docente, desarrollada por la convocatoria contenida en el Resolución 1844 de 2007, actos administrativos de carácter general que son aplicación del Acuerdo

066 de 2005 que en su artículo 40, literal a), faculta al rector para expedir la reglamentación electoral.

Señala que el artículo 8° de la Resolución 1844 de 2007 precisa que todo candidato deberá ser inscrito en la Secretaría General de acuerdo con lo previsto en el Estatuto General y el Acuerdo 021 de 1993, artículos 28 y 53.

Igualmente manifiesta que la alegación del demandante es infundada puesto que los actos administrativos de reglamentación y convocatoria, Resoluciones 1843 y 1844 de 2007, no han establecido requisitos por fuera del marco estatutario.

El artículo 53 del Acuerdo 021 de 1993 establece el derecho de los docentes a elegir y ser elegidos tanto en órganos directivos como asesores.

Afirma que se respetaron a cabalidad las Resoluciones 1843 y 1844 de 2007 y que bajo este mismo lineamiento de legalidad se valida el contenido del Acuerdo 0059 de 2002 al señalar la categoría de profesores de planta para pertenecer al Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje.

Respecto a las firmas de aval, manifiesta que las Resoluciones 1843 y 1844 de 2007 estipulan que la solicitud de inscripción deberá ser suscrita por no menos de tres profesores que tengan las calidades previstas en el artículo 28 del Acuerdo 0021 de 1993.

2. Expresa que el hecho dos es cierto. Que mediante Resolución 2029 de 2007, el Rector de la UPTC amplió las fechas de inscripción hasta el 29 de junio de 2007 para la elección de representantes ante el

Comité Docente, en atención a que las clases se habían suspendido temporalmente.

3. Señala que el hecho tres es cierto y que por Resolución 2282 de 2007 se aceptó la inscripción de los docentes Luz Nayibe Cárdenas Soler, Jorge Enrique Duarte Acero, Alirio Pérez Rodríguez, Hugo Alfonso Rojas Sarmiento y Juan Manuel Ospina Díaz como candidatos ante el Comité Docente y de Asignación de Puntaje, por cumplir con las pautas de inscripción establecidas mediante reglamentación y convocatoria.

4. Dice que el hecho cuarto es cierto y que la obligación del Rector, como primera autoridad ejecutiva de la Universidad, es reconocer mediante actos administrativos, las situaciones concretas a las que tienen derecho los miembros de la comunidad universitaria, reconociendo a quienes obtuvieron la mayoría de votos en un proceso democrático.

5. Aunque en anterior fallo el Consejo de Estado dejó sin efectos la anterior elección del docente representante ante el Comité Electoral, esto se debió a la carencia de reglamentación interna que desarrollara los postulados genéricos del Acuerdo 066 de 2005, artículo 39, literal b) , procediéndose entonces a convocar mediante Resolución 1281 de 2006 a docentes con las calidades previstas en el Acuerdo 066 de 2005 pero para aspirar a representación ante el Consejo Superior, circunstancia de analogía que reprochó el Consejo de Estado.

Esa falencia se subsanó al reglamentar la elección para el año 2007 obrando dentro del marco permitido por la Constitución y la ley. La UPTC reglamentó y convocó a elecciones pidiendo solamente la calidad de ser profesor universitario para elector y para candidato, al amparo del Acuerdo 066 de 2005, artículo 39, literal b).

Señala que no ha vulnerado ninguna de las disposiciones citadas en la demanda puesto que no es cierto que la UPTC haya desconocido los principios de democracia participativa constitucional. Le asiste razón a la UPTC en darse sus propios estatutos y dentro de ellos manejar los criterios de selección para candidatos a integrar los cuerpos directivos y que son elegidos por mayoría simple de los electores en atención a la preservación de la misión de la institución educativa, consideración que obedece a la autonomía universitaria.

Solicitan la acumulación de los procesos electorales incoados contra las elecciones surtidas al interior de la UPTC.

- Contestación del curador ad litem de las personas demandadas:

Ante la no comparecencia de los demandados fue preciso designarles un Curador Ad Litem quien se opuso a todas las pretensiones por carecer de fundamento jurídico y probatorio. Respecto de los hechos manifestó que no le constan y pide que se prueben.

3.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no presentaron alegatos.

. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, argumentando:

1. Los cargos en general no son claros y precisos y el concepto de violación no hace más que reiterar las normas sin explicar de manera

razonada los motivos que llevan a señalar la violación de las disposiciones invocadas. El escrito de corrección no corrige sino que reitera lo escrito en la demanda.

La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia expidió el Acuerdo 59 de 2002 en el cual consideró el denominado "Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje" cuyos representantes serían elegidos para períodos de cuatro años por votación directa de las Asambleas de profesores de las áreas respectiva siendo requisito ser profesor de planta, de tiempo completo, de dedicación exclusiva, debidamente escalafonado y acreditar título de maestría o doctorado.

Considera la agencia del Ministerio Público que el actor incurre en error al considerar que el Acuerdo 59 de 2002 reglamenta el proceso de elección de los miembros del Comité de Personal Docente. La disposición lo único que hace es determinar quiénes integran el Comité de Personal Docente y dispone que serán elegidos para períodos de cuatro años pero no reglamenta el proceso de elección.

En cuanto hace al proceso de inscripción de candidaturas, no se quebranta ninguna norma en razón a que existe la autonomía universitaria según la cual las universidades gozan de libertad para determinar sus estatutos, definir si régimen interno, señalar reglas sobre selección y nominación de profesores, entre otras.

El argumento expuesto por el actor no está llamado a prosperar por cuanto el reproche no es cierto dado que el requisito de las firmas está expresamente establecido en la Resolución 1843 de 2007, que se considera ajustada a las disposiciones legales y estatutarias y está vigente.

La exigencia de que la solicitud de inscripción sea suscrita por no menos de tres profesores que tengan las calidades previstas en el

artículo 28 del Acuerdo 021 de 1993, no transgrede los estatutos de la Universidad ni la norma constitucional del artículo 84. La exigencia de las tres firmas en la solicitud e inscripción tampoco resulta desproporcionada, ni atenta contra el principio de la democracia. Concluye en que no se conculcó el artículo 84 de la Constitución.

2. No expresa las razones de la vulneración del artículo 68 de la Constitución Política; si bien no se impone al demandante la obligación de realizar una explicación erudita, al menos sí debe ser comprensible y contener un mínimo de suficiencia.

3. Respecto de la violación del artículo 2, literal e) de los Estatutos de la Universidad, se advierte que el cargo adolece de la misma irregularidad e insuficiencia del cargo anterior.

4. Igual reflexión se hace respecto de este cargo lo que no permite su consideración.

5. Señala el demandante que el Comité Electoral solo puede proponer al Rector la reglamentación para el desarrollo de los procesos de elección democrática pero no expresa las razones por las cuales considera quebrantada esta función. Debe entenderse que se ha expedido la Resolución 1843 de 2007 por la cual se adopta el reglamento para la Elección de los Docentes por Areas ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje de la UPTC, ante el Consejo de Facultad, disposición que se considera ajustada a la ley puesto que no ha sido suspendida o anulada.

6. Respecto de la violación de los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo 59 de 2002 por la exigencia de las firmas para la postulación del cargo, se afirma que esta exigencia es un aspecto regulado en disposición diferente.

7. En cuanto al desconocimiento de la sentencia del 9 de febrero de 2007 del Consejo de Estado, no encuentra la Delegada que la misma resulte aplicable al caso en cuestión, toda vez que en ella se advirtió la violación a los estatutos de la Universidad por cuanto existiendo una norma específica, se limitó la participación del representante de los profesores ante el Comité Electoral a quienes tuvieran la calidad de escalafonados, cuando el propio Estatuto hablaba de un representante profesoral, sin cualificarlo, restringiendo de esta manera la postulación de los profesores.

La Delegada encuentra que los requisitos señalados para la inscripción de candidaturas se encuentra plenamente respaldada en la Resolución 1843 de 2007 y en los Estatutos Generales de la Universidad.

CONSIDERACIONES

En virtud de lo dispuesto en el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, esta Sala es competente para conocer, en única instancia, del proceso de nulidad electoral contra la Resolución 2886 del 24 de agosto de 2007, expedida por el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Aunque el escrito de la demanda no es claro al precisar los ataques contra el acto demandado ni tampoco el acápite de las normas violadas y concepto de la violación clarifican este aspecto, la Sala observa que el cargo radica en el hecho de haberse establecido que la solicitud de inscripción debía estar suscrita por al menos tres profesores que reunieran las calidades previstas en el artículo 28 del Acuerdo 021 de 1993, lo cual, en sentir del accionante, vulnera los artículos 68 y 84 de la Constitución Política y los artículos 2, 6, 40 y

41 de los Estatutos de la Universidad que consagran la democracia participativa.

Antes de entrar al estudio de fondo del acto demandado se hará referencia a los actos que la precedieron.

De conformidad con el Acuerdo 066 de 2005 "por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia", la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC, es un ente universitario autónomo, de carácter nacional, estatal y público, democrático, de régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas y la planeación del sector educativo.

El Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje no aparece regulado en estos estatutos sino en el Acuerdo 59 de 15 de noviembre de 2002, por el cual se reglamentan los artículos 25 y 26 del Decreto 1279 de 2002, en cuyo artículo primero se establece:

Acuerdo 59 de 2002

"Artículo 1. El Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje es el órgano interno de la universidad, de carácter asesor en la aplicación y desarrollo de la carrera docente, y de carácter decisorio en el reconocimiento de puntos salariales y de asignación de bonificaciones a los docentes de carrera de la Universidad, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1279 del 19 de junio de 2002".

El artículo 2 de este Acuerdo se refiere a la composición del Comité y al respecto señala:

"Artículo 2°. De la Composición.

El Comité estará integrado por:

1. El Vice-Rector Académico, quien lo presidirá
2. Un representante de las áreas de ciencias básicas
3. Un representante de las áreas tecnológicas

4. Un representante de las áreas de ciencias humanas
 5. Un representante de las áreas artísticas
 6. Un representante del área de las ciencias de la salud
 7. Una Secretaría Técnica, nombrada por el rector, con voz y sin voto;
- Parágrafo 1: los representantes serán elegidos para períodos de cuatro (4) años por votación directa de las Asambleas de profesores de las áreas respectivas.
(...)”

El mismo Acuerdo dispone que para ser miembro del Comité se requiere ser profesor de planta, de tiempo completo y dedicación exclusiva, debidamente escalafonado y acreditar título de Maestría o Doctorado.

En la Resolución 1843 de 14 de mayo de 2007 “por la cual se adopta el Reglamento para la Elección de los Docentes por Áreas ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”, se determina en el artículo 9° que todo candidato debe inscribirse en la Secretaría General de acuerdo con lo previsto en el Estatuto General, Acuerdo 066 de 2005, artículo 41, literal b y Acuerdo 021 de 1993, artículos 28 y 53 numeral 8°. El artículo 41, literal b) de los Estatutos de la Universidad a que se hace referencia, consagra como función del Presidente del Comité Electoral, entre otras, la de recibir la inscripción de los candidatos a las distintas elecciones.

El artículo 10 de la citada resolución 1843 de 2007, establece:

“Artículo 10. La solicitud de inscripción deberá ser suscrita por no menos de tres (3) profesores que tengan las calidades previstas en el artículo 28 del Acuerdo 21 de 1993, Estatuto Profesor, la cual deberá contener:

1. La manifestación de querer inscribir al candidato
2. Sus nombres y apellidos completos.
3. La facultad a la cual pertenece
4. El Comité para el cual se inscribe
5. Los nombres y apellidos completos de quienes lo inscriben
6. Anexa dos fotografías en blanco y negro.

Parágrafo. Al firmar el acta respectiva en señal de aceptación, el candidato debe manifestar de manera explícita que no tiene inhabilidad e incompatibilidad alguna para desempeñar la Representación profesoral de la correspondiente área”.

Por su parte, el artículo 28 del Acuerdo 21 de 1993 al que se alude en esta norma, establece:

“Artículo 28. El Escalafón Docente comprenderá las siguientes categorías, independientemente de su dedicación:

1. Profesor Auxiliar
2. Profesor Asistente
3. Profesor Asociado
4. Profesor Titular”

Posteriormente se expidió la Resolución 1844 de 14 de mayo de 2007 “por la cual se convoca a la Elección de los Docentes por Áreas ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”, la cual reitera en el artículo 9° que la solicitud de inscripción deberá ser suscita por no menos de tres profesores que tengan las calidades previstas en el artículo 28 del Acuerdo 021 de 1993, Estatuto Profesoral.

Por su parte, el acto demandado contenido en la Resolución 2886 de 2007 se limita a declarar Electos los Representantes de los Docentes por Áreas ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, tal como se desprende de la parte resolutive que dice:

“Resuelve:

Artículo Primero: Declarar electos Representantes de los Profesores Escalafonados ante el Comité de Personal Docente y de Asignación y de Puntaje, en las Áreas de Artes, Humanidades, Tecnológica, Ciencias Básicas, Ciencias de la Salud de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, de acuerdo con los escrutinios generales realizados el día 24 de agosto de 2007 a (.....).

Artículo Segundo: El período de la Representación de los Docentes por Áreas ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje,

en las Áreas de Artes, Humanidades, Tecnológica, Ciencias Básicas, Ciencias de la Salud es de cuatro (4) años”.

Además el requisito consistente en que las solicitudes de inscripción deban ser suscritas al menos por tres profesores, requisito que fue consagrado en la Resolución 1843 de 2007 y por la cual se estableció el reglamento para la elección de los docentes ante el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje y reiterado en la Resolución 1844 de 2007, por la cual se hace la convocatoria la elección de los docentes ante el Comité e Personal docente y de Asignación de Puntaje, actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, tampoco fueron objeto de solicitud de inaplicación en el petitum de la demanda ni de alegación en el concepto de violación.

Del acto demandado, Resolución 2886 de 2007 no puede concluirse que se vulnere el principio de participación democrática consagrado en el artículo 2° de los Estatutos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, contenidos en el Acuerdo 066 de 2005, que señala que esta institución está orientada, entre otros, por dicho principio fundamental puesto que el acto acusado no hace nada distinto de declarar electas a las personas que obtuvieron la mayor votación, siguiendo precisamente las normas democráticas establecidas en la Institución.

El artículo 2° de los Estatutos se refiere a la democracia participativa en estos términos:

“(…)

“De la Democracia participativa, en cuanto está abierta a todas las personas, sin exclusión, por consideraciones de nacionalidad, etnia, ideología, credo o de cualquier otra índole que no sea la acreditación de las calidades académicas que la Institución establezca para su acceso; y en cuanto promueve y convoca la participación de la comunidad universitaria en la orientación y toma de decisiones, en las instancias

previstas en los tratados internacionales, en la Constitución Política, en la Ley, en el presente Estatuto y sus Reglamentos”.

En el mismo sentido no tiene sustento jurídico el cargo relativo a la vulneración del principio de democracia participativa contenido en el artículo 6° de los estatutos universitarios.

Tampoco del acto demandado puede inferirse la vulneración del artículo 68 de la Constitución Política en cuanto se refiere al derecho de la comunidad educativa de participar en la dirección de las instituciones de educación puesto que el requisito de postulación por parte de tres profesores que cumplan con las condiciones previstas en el artículo 28 del Acuerdo 21 de 1993 no anula este derecho sino que lo reglamenta.

Si en los Estatutos de la Universidad UPTC no se consagró este requisito, no es esta la instancia procesal para definir la legalidad de la Resolución 1843 de 2007 que lo estableció, puesto que no es este el acto demandado. Por la misma razón no puede aceptarse que el acto demandado hubiera vulnerado el artículo 84 de la Constitución Política según el cual, cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio puesto que, se repite, no fue este el acto que consagró el requisito a que se refiere el cargo.

Se aduce también en la demanda violación del literal a) del artículo 41 de los Estatutos contenidos en el Acuerdo 066 de 2005 según el cual la convocatoria a los diferentes procesos de elección democrática de que trata dicho Estatuto debe hacerse con no menos de sesenta días de antelación cuando haya vencimiento de períodos.

La Sala observa que este término fue respetado por la UPTC puesto que la Convocatoria a la elección se hizo mediante la Resolución 1844 del 14 de mayo de 2007 y la elección se declaró el 24 de agosto del mismo año, precisamente mediante el acto demandado, es decir, que se superó ampliamente el término de los sesenta días.

La Sala desechará el análisis de la violación de las restantes normas invocadas en la demanda puesto que, en primer lugar no se elaboró el concepto de violación y, además, todas ellas se refieren al desconocimiento de las mismas por parte del acto demandado por haber introducido el requisito de las tres firmas de profesores para la solicitud de inscripción, requisito que, como ya se ha mostrado, no fue establecido en la Resolución 2886 de 2007, objeto del presente proceso, sino en la Resolución 1843 del mismo año que goza de presunción de legalidad mientras no haya sido declarada nula por esta jurisdicción.

Los anteriores razonamientos constituyen causal suficiente para denegar las súplicas de la demanda, como en efecto se hará en la parte resolutive de este fallo.

III. LA DECISIÓN

Por lo expuesto, ***EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA,*** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA :

PRIMERO.- DENEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Presidenta

MARIA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

MAURICIO TORRES CUERVO