



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00333-00
Demandante: LUIS FERNANDO MARÍN RÍOS
Demandado: Acuerdo 140 de 2022, *“mediante el cual se establece el reglamento de garantías electorales para la consulta y elección del rector de la Universidad del Quindío durante la vigencia 2023”*.

AUTO INADMISORIO DE LA DEMANDA PARA QUE SE SUBSANE

OBJETO DE LA DECISIÓN

El despacho se pronuncia sobre la demanda de nulidad por inconstitucionalidad formulada contra el Acuerdo 140 de 24 de octubre de 2022, mediante el cual se *“establece el reglamento de garantías electorales para la consulta y elección del rector, a realizar en la Universidad del Quindío, durante la vigencia 2023”*, expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Quindío.

I. ANTECEDENTES

1.1 La demanda

1. El ciudadano Luis Fernando Marín Ríos presentó demanda de nulidad por inconstitucionalidad el 28 de noviembre de 2022¹. Señaló actuar en su propio nombre, siendo docente asociado y de planta de la Universidad del Quindío², así como en calidad de Presidente de la Asociación Sindical de Profesores de la Universidad del Quindío, ASPU – Quindío.
2. En el libelo introductorio **señaló sus pretensiones** en los siguientes términos: *“Declarar la nulidad del Acuerdo 140 de 2022”* y *“Declarar que todos los actos administrativos soportados en este están viciados de nulidad”*.
3. Como **normas vulneradas**³ señaló los artículos 1, 13, 40, 258 y 69 de la Constitución Política y el literal c. del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En adición, indicó que la transgresión de las mencionadas disposiciones conlleva el desconocimiento de la confianza legítima,

¹ Índice 1, SAMAI del Consejo de Estado, constancia de radicación y reparto. La demanda se presentó por ventanilla virtual con solicitud No 5417, fecha de presentación: 28/11/2022 16:48:54, anexos remitidos: 20.

² Ente universitario autónomo, de carácter público, con régimen especial, creada por Acuerdo Municipal No. 23 de 1960, adscrito al Departamento del Quindío por Ordenanza No. 014 de 1982, reconocida como universidad por la Ley 56 de 1967 y el Decreto 1583 de enero 18 de 1975 del Ministerio de Educación Nacional, con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente.

³ Señaló que se quebranta el principio democrático y de interés general contenido en el artículo 1 constitucional; el derecho a la igualdad previsto del artículo 13 superior; el de elegir y ser elegido y el de acceder al ejercicio de funciones y cargos públicos de los que trata el 40 ibidem; el derecho al voto libre contenido en el artículo 258 ejusdem; el principio de la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 ejusdem; y el derecho humano a elegir y ser elegido consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que hace parte del bloque de constitucionalidad.



la seguridad jurídica y la autonomía universitaria, principios fundamentales de nuestro estado social de derecho.

4. El **concepto de violación**, contenido en la demanda para el acto impugnado, se resume de la siguiente manera:

4.1 El actor considera que el Acuerdo 140 de 2022, al haber derogado el Acuerdo 001 de 2 de febrero de 2015⁴, desconoció y suprimió las garantías del proceso electoral que se llevó a cabo los días 5 y 8 de noviembre de 2022, para la elección de representantes de los exrectores, egresados, directivas académicas, sector productivo, profesores y estudiantes de la Universidad del Quindío, convocadas por el Rector de la institución superior mediante la Resolución No. 9866 de 13 de septiembre de 2022, para iniciar su periodo de 4 años el 1 de enero de 2023.

4.2 Dijo que para el momento en que se fijó el cronograma del mencionado proceso electoral, estaba vigente el Acuerdo 001 de 2015 que establecía el periodo de vigencia de las garantías electorales, iniciaba cuatro meses antes a la realización de todo tipo de consultas y elecciones a llevar a cabo en la Universidad del Quindío, razón por la cual debió respetarse, es decir debieron contar desde el 5 de julio de 2022.

4.3 Señaló que el Acuerdo 140 de 2022 defrauda la confianza legítima, en la medida en que varió las reglas de garantía electoral cuando ésta ya había dado inicio, amén de que no previno ningún régimen de transición para el efecto.

4.4 Indicó que con el nuevo acuerdo se eliminó la prohibición que existía de realizar nombramientos y contrataciones durante el periodo de garantías electorales, que fue lo ocurrido, precisamente, dentro de los cuatro meses previos a las consultas y elecciones previstas para el 5 y 8 de noviembre de 2022, en tanto el Rector de la universidad realizó nombramientos e incrementos salariales en personal de la planta administrativa de la institución.

4.5 En punto de las nuevas reglas introducidas por el Acuerdo 140 de 2022, hizo énfasis en que la elección del rector de la entidad educativa debe acaecer el 23 de abril de 2023 y su posesión el 1 de mayo siguiente, y en que, por virtud de la derogatoria del Acuerdo 001 de 2015, dicho proceso electoral carecerá de garantías de igualdad, transparencia y equilibrio en la contienda, puesto que se eliminaron o redujeron las garantías que impedían creación y movilidad de los empleos, contrataciones, proveer cargos de carrera en vacancia definitiva o por haber quedado desiertos previo concurso de méritos realizado en 2019.

4.6 Como fundamento de esta aseveración, en extensas explicaciones y exposición de hechos, puso de presente que durante el año 2022, la Universidad del Quindío ha venido adelantando una serie de actos administrativos mediante los cuales, por ejemplo, creó nuevos cargos en la planta de personal, abrió convocatoria por concurso de mérito para proveer plazas de carrera docente, cambió la forma de contratación simplificada que se adoptó en el marco de la Ley

⁴ "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL REGLAMENTO DE GARANTÍAS ELECTORALES PARA LAS CONSULTAS Y ELECCIONES DE LA UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO".



de garantías electorales, Ley 996 de 2005 para evitar la paralización de la institución educativa.

4.7 A partir de lo anterior, hilvanó que todos esos actos administrativos resultan extrañamente coincidentes con la expedición del Acuerdo 140 de 2022, en la medida en que han permitido la ampliación de la planta docente y administrativa de la universidad, la contratación directa de bienes y servicios, los nombramientos en provisionalidad para plazas en vacancia definitiva y que habían quedado desiertas desde 2019.

4.8 Señaló con todo ello, que la actual administración está en capacidad de aumentar su caudal electoral, desequilibrar la contienda a su favor e incluso, anular las aspiraciones de quienes pretendan acceder al cargo de Rector de la Universidad del Quindío, todo lo cual quebranta la confianza, la seguridad jurídica, la autonomía universitaria.

4.9 Luego de desarrollar una confrontación de los antecedentes del anterior reglamento de garantías electorales con el actual acusado, interpretó falsa y desviada su motivación, a la par que lo hizo respecto de las justificaciones esgrimidas para sustentar las alteraciones de la planta de personal, el adelantamiento del concurso de méritos y las contrataciones directas.

4.10 Además, acotó que la figura de la derogación completa, usada en el artículo 5 del Acuerdo 140 de 2022, exige que la nueva norma contemple todos los aspectos de la norma derogada, lo que consideró no sucede en este caso para el Acuerdo 017 de 2010 que fue derogado, puesto que este se refiere a los casos de reelección del Rector de la universidad y esa situación que no fue consagrada en el nuevo reglamento de garantías electorales.

4.11 Bajo el mismo planteamiento, expuso que el Acuerdo 140 de 2022 tampoco podía derogar el Acuerdo 001 de 2015, ya que este último es general para "consultas y elecciones en la universidad del Quindío", mientras que aquel es puntual para "la consulta y elección de rector a realizar en la universidad del Quindío durante la vigencia 2023.

4.12 Sustentado en todo lo anterior, con apoyo en extensas citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, concluyó que el abrupto cambio en el reglamento de garantías electorales de la entidad educativa, no solamente es regresivo, sino que también quebranta el principio democrático y de interés general contenido en el artículo 1 constitucional; el derecho a la igualdad previsto del artículo 13 superior; el de elegir y ser elegido y el de acceder al ejercicio de funciones y cargos públicos de los que trata el 40 ibidem; el derecho al voto libre contenido en el artículo 258 ejusdem; el principio de la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 ejusdem y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que hace parte del bloque de constitucionalidad.

1.2 Solicitud de suspensión provisional de urgencia

5. Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 234 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el actor afirmó que la medida resulta necesaria, pues el acto demandado vulnera las



disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad antes señaladas, porque, al eliminarse la prohibición de vincular o realizar movimientos en la planta de personal cuatro meses antes de cualquier consulta o elección y la de realizar contratación directa, se permite que el músculo económico de la administración se ponga a disposición de alguna de las campañas electorales.

6. Expresó que la expedición del Acuerdo 140 de 2022, permitió que la administración, estando en curso el proceso de elección de representantes ante el consejo superior y vigentes las garantías electorales reguladas por el Acuerdo 001 de 2015, ampliara la planta de personal administrativo y abriera un concurso de méritos para vincular docentes de carrera, con lo cual se aumenta el caudal electoral, en tanto quienes sean nombrados en dichos cargos -49 por concurso y 100 de libre nombramiento y remoción-, tienen derecho a participar con su voto en los procesos electorales que se avecinan en 2023.

7. Señaló que la íntima proximidad de esas acciones con las elecciones que corresponden a las directivas académicas -Rector, Decanos y Directores de Programas-, contraria el principio democrático porque eleva el número de posibles votantes en el cuerpo profesoral y en la planta de personal administrativo, y, por ende, favorece al candidato que sea afín a la administración universitaria.

8. Indicó que, de no suspenderse los efectos del acto demandado, se generaría un perjuicio irremediable en el próximo proceso electoral de rector de la universidad -2023-, *“porque será difícil para cualquier candidato que esté en oposición a la administración lograr los porcentajes requeridos en la consulta descrita en el artículo 49 del ACSOI 1/2010, y así no superará la etapa para que el Consejo Superior pueda valorar el plan de gestión según las políticas de la Universidad, es más, probablemente solo llegue a esta etapa a quien señale la administración.”*

9. Además, consideró que los efectos de la sentencia serían nugatorios sin el decreto de la medida cautelar de urgencia, porque aquella sería posterior a los nombramientos de los docentes en periodo de prueba y al personal administrativos en provisionalidad, quienes podrían elegir al candidato de su elección, difícilmente uno contrario al de los intereses de la administración.

10. Finalmente, reiteró que bajo la vigencia del anterior reglamento de garantías electorales -Acuerdo 001 de 2015-, su vigencia iniciaba en el mes de diciembre de 2022, mientras que, bajo la regulación del Acuerdo 140 de 2022 demandado, inician en febrero de 2023, con lo cual se vulneran el principio democrático y la igualdad de los candidatos.

1.3 Trámite procesal relevante

11. Recibida la demanda en la Secretaría de la Sección Quinta de la Corporación, por reparto virtual del 30 de noviembre de 2022, correspondió el conocimiento a la suscrita magistrada, como consta en el acta individual de reparto y en la constancia de transparencia en el reparto virtual de la Sección Quinta⁵ e ingresó al despacho en la misma fecha, para el pronunciamiento correspondiente.

⁵ Sistema SAMAI del Consejo de Estado. Número de actuación 2. Cuaderno principal del expediente.

12. El 2 de diciembre de 2022, el demandante presentó memorial de impulso procesal, solicitando a este despacho pronunciamiento oportuno en punto de la medida cautelar, además adjuntó imagen de la comunicación remitida por la Secretaría de la Sección Quinta, entre otros, al correo electrónico de la Universidad del Quindío, para que los interesados acudieran a la diligencia de reparto correspondiente, indicando que de tal comunicación se advierte la vulneración de su debido proceso, por cuanto se notificó anticipadamente la existencia de la demanda y de la medida cautelar de urgencia solicitada.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

13. Este despacho es competente para conocer del presente medio de control, según disponen los artículos 149-1⁶ y 184⁷ de la Ley 1437 del 2011, al igual que por lo normado en el artículo 125⁸ *ejusdem* y en el artículo 13⁹ -Sección Quinta-numeral 1 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019 del Consejo de Estado.

2.2 Análisis de admisibilidad de la demanda

2.1.1 Improcedencia del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad

14. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad procede contra **decretos de carácter general** dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución, así como contra los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional, siempre y cuando tales actos infrinjan directamente la Constitución Nacional, lo que significa que entre la disposición demandada y la Constitución Política no media una norma legal, de la cual dependa el reglamento general objeto del proceso.

15. Sobre el alcance interpretativo del artículo 135 *ejusdem* esta Corporación ha reiterado que la nulidad por inconstitucionalidad es un medio de control especial para aquellas normas que carecen de fuerza de ley, pero que desarrollan directamente la Constitución, proferidas tanto por el Gobierno Nacional como por otras entidades u organismos, en ejercicio de la facultad de expedir decretos de

⁶ **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: 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden. (...)

⁷ **Artículo 184. Proceso especial para la nulidad por inconstitucionalidad.** La sustanciación y ponencia de los procesos contenciosos de nulidad por inconstitucionalidad corresponderá a uno de los Magistrados de la Sección respectiva, según la materia, y el fallo a la Sala Plena (...).

⁸ **Artículo 125. De la expedición de providencias.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.

⁹ **ARTÍCULO 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES.** Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) **Sección Quinta. 1.** Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral.

carácter general sin ley que desarrolle previamente el tema. Es decir, se alude a los denominados reglamentos autónomos, o *praeter legem*, o constitucionales o independientes, cuya naturaleza jurídica es la de un reglamento y no la de una ley¹⁰.

16. Así, por vía jurisprudencial se ha precisado que son presupuestos del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad los siguientes:

i) Que la disposición acusada sea de carácter general, expedida por el Gobierno Nacional o por cualquier entidad diferente, en ejercicio de una atribución derivada expresamente de la Constitución misma.

ii) Que se trate de un reglamento autónomo o constitucional, es decir, que desarrolle directamente la Constitución¹¹, sin la existencia de ley previa¹².

iii) Que el juicio de validez o el reproche endilgado al acto enjuiciado, se realice de manera directa frente a la Constitución¹³, no frente a la ley.

iv) Que la revisión de la disposición demandada no sea de competencia de la Corte Constitucional en los términos del artículo 241 de la Constitución Política.¹⁴

17. De acuerdo con lo anterior, el despacho observa que el Acuerdo 140 de 2022, expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Quindío demandado, contenido del reglamento de garantías electorales para la consulta y elección del rector, a realizarse en la institución durante la vigencia 2023, **no es un reglamento constitucional o autónomo** sino que se trata de un acto administrativo de contenido general, cuya naturaleza y elementos formales y materiales, lo ubican en la categoría de los **reglamentos ejecutivos o secundum**

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 10/10/2012; MP. Dr. Enrique Gil Botero. Radicado 11001-03-26-000-2012-00052-00 (44.846). Vale la pena resaltar que esta providencia aparece identificada en su texto por el número 2012-00052-00, sin embargo, en el software de gestión judicial Siglo XXI, se relaciona como el proceso que corresponde a la misma el 11001-03-26-000-2012-00056-00. En el mismo sentido, sobre la interpretación adecuada del artículo 135 del CPACA, ver: Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 24/02/2015; MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Radicado 11001-03-27-000-2014-00038-00(21144) Sección Quinta, auto del 4/09/2018; MP. Rocio Araújo Oñate. Radicado 11001-03-28-000-2018-00095-00. Auto del 27/05/2019; MP. Rocio Araújo Oñate. Radicado 11001-03-28-000-2018-00095-00.

¹¹ Fue sólo hasta la sentencia de 14 de noviembre de 1962, con ponencia del Consejero Arrieta Alandete, cuando el Consejo de Estado trató sistemáticamente este tema y señaló que cuando el ejecutivo desarrolla directamente el texto fundamental, **en cumplimiento de una función propia y sin necesidad de ley previa, los actos que expide son justamente los reglamentos constitucionales**. Sin embargo, una de las caracterizaciones canónicas de la figura jurídica de los reglamentos autónomos o constitucionales como fuente del derecho administrativo, fue realizada por la Corte Suprema de Justicia en la década del 80 del siglo pasado, con ponencia del mártir Manuel Gaona, de 21 de abril de 1982: los decretos constitucionales autónomos, **dijo la Corte Suprema, son los actos jurídicos que expide el Ejecutivo en desarrollo de atribuciones explícitas y directas otorgadas por la Constitución sin que exista ley previa o norma con fuerza de ley que regule la materia, pero sin que tampoco sean ley**. La Corte Constitucional ha conceptualizado en similar sentido los reglamentos constitucionales en las sentencias: C-021 de 1993, C-024 de 1994, Auto 048 de 1997, C-712 de 2001, C-713 de 2001, C-1250 de 2001, C-1290 de 2001 y C-162 de 2008. Las sentencias paradigmáticas recientes del Consejo de Estado sobre la materia son las de 7 de diciembre de 1993 (Exp. 23235, M.P. Libardo Rodríguez), 14 de agosto de 2008 (Exp. 16230, M.P. Mauricio Fajardo) y 20 de octubre de 2014 (Exp. 35853, M.P. Enrique Gil) (Destacado fuera de texto).

¹² Al respecto, en providencia de 10 de octubre de 2012, emitida en el expediente 11001032600020120005600, con ponencia del Consejero Enrique Gil Botero, esta Corporación anotó: (...)

¹³ A su vez, en Auto de 12 de febrero de 2015, expedido en el expediente 110010325000201401542-00 (4972-2014), con ponencia de la suscrita Consejera, se precisó lo siguiente: “Con fundamento en el anterior parámetro normativo, entonces, la acción de nulidad por inconstitucionalidad procede: (i) contra decretos de carácter general proferidos por el Gobierno Nacional, y (ii) contra los actos de carácter general que, por expresa disposición constitucional, se expidan por entidades u organismos diferentes al Gobierno Nacional, siempre y cuando **la competencia no corresponda a la Corte Constitucional** en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, y se invoque la **infracción directa** a la Constitución. (...) Entonces, independientemente del nivel jerárquico que formalmente tenga la norma objeto de análisis, debe radicar en el hecho de que pueda formularse un cargo de confrontación directa de constitucionalidad, tal como lo ha contemplado el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de donde resulta razonable, tal como lo ha sostenido esta Subsección en anteriores oportunidades, acogiendo para el efecto lo sostenido por la Sección Tercera, que incuestionablemente un reglamento constitucional sea pasible del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad. (Negritas en el original).

¹⁴ Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección B, auto del 4 de febrero de 2016, C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez, radicado N° 11001-03-25-000-2015-01059-00 (4674-2015). En el mismo o similar sentido puede consultarse: 1) Consejo de Estado, auto del 16 de julio de 2015, C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez, radicado 11001-03-25-000-2015-00606-00, 2) Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 24 de febrero de 2015, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicado 11001-03-27-000-2014-00038-00(21144).



legem. Por esta razón, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad no es el idóneo para resolver la controversia que plantea el actor.

18. En efecto, este tipo de actos administrativos generales, es decir, los reglamentos *secundum legem*, a diferencia del reglamento constitucional autónomo, se expiden en ejecución de una disposición legal o requiriendo la existencia de una ley que las preceda, ya sea para desarrollarla, complementarla o para preparar su ejecución. Ello es así porque la competencia para desarrollar en forma directa la Constitución corresponde por regla general al legislador, bien sea por virtud de la cláusula general de competencia o por expresa disposición del texto superior, que entraña la reserva de ley.

19. De suyo, sólo por excepción, en aquellos casos en que el texto superior así lo determina expresamente, se le asigna a otras autoridades u órganos del Estado una competencia para normar en forma directa la Constitución, **no siendo este el caso del Acuerdo 140 de 2022, por las siguientes razones:**

20. **La primera** se sustenta en el principio de la autonomía universitaria consagrado en el artículo 69¹⁵ de la Constitución Política, fundado en el derecho que tienen estas instituciones a elegir sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. En punto de ello, para las universidades estatales el Constituyente previno que corresponde a la ley establecerles un régimen especial.

21. Lo anterior supone que la autonomía universitaria de las instituciones de educación no es absoluta¹⁶, pues el ejercicio de las libertades constitucionales que ella conlleva, se sujeta siempre a lo previsto por el legislador.

22. Para el caso de las universidades del Estado, dicho **régimen especial está previsto en la Ley 30 de 1992¹⁷**, cuyas disposiciones deben aplicarse para la creación, organización y funcionamiento de las instituciones estatales u oficiales de educación superior, de manera que sus estatutos generales y los reglamentos internos deben ajustarse a lo dispuesto a esta ley, como lo establece el artículo 61¹⁸ ejusdem.

¹⁵ **Artículo 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.

¹⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-346 de 14.10.2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger, expediente D-14.231. La Corte “ha entendido que la autonomía universitaria implica el ejercicio de dos tipos de libertades constitucionales que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en el cumplimiento de su misión institucional: autodirigirse («designar sus directivas») y autoregularse («regirse por sus propios estatutos»). Igualmente, ha sostenido que dicha garantía constitucional se proyecta, a su vez, en tres ámbitos distintos: el académico, el administrativo y el presupuestal. En el ámbito académico, las universidades tienen el derecho a determinar su orientación filosófica e ideológica, para lo cual «cuenta[n] con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación». En el ámbito administrativo, tienen la facultad de decidir su organización interna y su funcionamiento, de acuerdo con la ley. Finalmente, en el ámbito presupuestal, la autonomía reside en la prerrogativa que tienen las universidades «de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad».”.

¹⁷ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

¹⁸ **Artículo 61.** Las disposiciones de la presente Ley relativas a las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, constituyen el estatuto básico u orgánico y las normas que deben aplicarse para su creación, reorganización y funcionamiento. A ellas deberán ajustarse el estatuto general y los reglamentos internos que debe expedir cada institución. // Aquellos establecerán cuáles de sus actos son administrativos y señalarán los recursos que proceden contra los mismos.



23. Lo anterior conduce a entender, de entrada, que **la expedición del Acuerdo 140 de 2022 demandado estuvo precedida por la Ley 30 de 1992**, en cuyo **artículo 28** el legislador, en ejercicio de la cláusula general de competencia, dispuso que *“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.”* (subrayas fuera de texto).

24. Así pues, es claro que en el ámbito administrativo, la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 superior se concreta en tres potestades fundamentales de las universidades estatales: **i)** regirse por sus propios estatutos, es decir, son las propias universidades las llamadas a establecer y modificar las normas que rigen su organización y funcionamiento **ii)** darse sus propias directivas, esto es, que corresponde a las universidades designar a sus autoridades académicas y administrativas, así como seleccionar a sus profesores **iii)** administrar su presupuesto, pues tienen la facultad de distribuir autónomamente sus recursos, de acuerdo a sus necesidades y prioridades.

25. En ese marco, la Ley 30 de 1992 regló en su artículo 62 los órganos de dirección de las universidades estatales u oficiales -Consejo Superior Universitario, Consejo Académico y Rector-; también señaló la conformación y funciones de estos órganos, en los artículos 63 a 69. Concretamente, en el literal d. del artículo 65, el legislador dispuso que una de las funciones del Consejo Superior Universitario es *“Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución”*.

26. **La segunda**, porque precisamente, **en desarrollo del artículo 28 de la Ley 30 de 1992 y no de alguna disposición constitucional**, la Universidad del Quindío adoptó su estatuto general en el Acuerdo 005 de 28 de febrero de 2005¹⁹, proferido por el Consejo Superior.

27. En el artículo 1 del mencionado estatuto, se señala: *“La Universidad del Quindío es un ente universitario autónomo, de carácter público, con régimen especial, creado por Acuerdo Municipal No. 23 de 1960, adscrito al Departamento del Quindío por Ordenanza No. 014 de 1982, reconocida como universidad por la Ley 56 de 1967 y el Decreto 1583 de enero 18 de 1975 del Ministerio de Educación Nacional, con personería jurídica autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrá elaborar, aprobar y ejecutar su presupuesto acorde con su misión y principios institucionales.”*

28. A su turno, el artículo 23 establece que el Consejo Superior es el máximo organismo de dirección y gobierno de la Universidad y en el artículo 28 se disponen sus funciones, entre las que se cuenta la del numeral 6, referida a la expedición o modificación de los estatutos y reglamentos de la institución, conforme lo ordena el literal d. del artículo 65 de la Ley 30 de 1992.

¹⁹ Consejo de Estado, Samai. El documento obra como anexo 15 de la demanda.

29. Es decir, el Acuerdo 140 de 2022 que se ataca, fue expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Quindío, en ejercicio de la atribución reglamentaria que a dicho órgano le confirió su estatuto general de creación, organización y funcionamiento, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 30 de 1992.

30. En consecuencia, dicho acto no fue proferido por el Consejo Superior de la entidad educativa en ejercicio de una potestad normativa conferida en forma directa y expresa por la Constitución Política a las instituciones públicas de educación superior, pues el artículo 69, en su literalidad, la reservó al legislador.

31. **En síntesis**, es la Ley 30 de 1992 la norma que desarrolla el servicio público de educación superior en los términos dispuestos por la Constitución Política en el artículo 69, y no lo es, para el caso particular de la Universidad del Quindío, el Acuerdo 140 de 2022.

32. De todo lo anterior, se **concluye** que el Acuerdo 140 de 2022, expedido por el Consejo Superior universitario, que contiene “*el reglamento de garantías electorales para la consulta y elección del rector, a realizar en la Universidad del Quindío, durante la vigencia 2023*”, **no es un reglamento constitucional autónomo**.

33. **Corolario**, como el juicio de validez del Acuerdo 140 de 2022 requiere estar intermediado como mínimo y por lo menos en principio, por el de las previsiones del estatuto general de la universidad y de la Ley 30 de 1992, sin perjuicio de otras normas legales y acuerdos proferidos por el Consejo Superior a los que aludió el actor, **la demanda no plantea una auténtica discusión constitucional**.

34. Lo anterior, por cuanto no es posible realizarlo mediante la confrontación directa con la Constitución, esto es, con los artículos 1, 13, 40, 69, 258 superiores ni con el bloque de constitucionalidad del que hace parte el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derecho Humanos, que se invocan vulnerados por el actor, porque los parámetros de revisión de los actos normativos proferidos por las universidades públicas, si bien debe realizarse en el espectro de la autonomía universitaria que les confirió el artículo 69 constitucional, se encuentran reglados por la Ley 30 de 1992, conforme lo previó esa misma disposición constitucional.

35. Finalmente, huelga decir que para que proceda la nulidad por inconstitucionalidad prevista en el artículo 135 del CPACA y se surta su trámite de acuerdo con lo reglado en el artículo 184 *ibídem*, no es suficiente que en la demanda se invoquen como violadas normas constitucionales, pues lo que orienta la procedencia de dicha acción es que el acto atacado emane directamente de la Constitución, en tanto no requiere de una ley previa, amén de la necesidad de que la demanda cumpla con una carga argumentativa clara y precisa, que permita entender cada cargo y el concepto de la violación.

36. Con fundamento en lo anterior, este despacho advierte que, en su demanda, el actor funda los cargos de inconstitucionalidad en conceptos de violación que se ajustan más a los previstos en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -medio de control de simple nulidad-, pues parte de sus inconformidades están construidas sobre la



base de considerar que el Acuerdo 140 de 2022 fue expedido con falsa motivación y con desviación de poder.

37. Lo que también se corrobora, porque deduce la configuración de dichas causales de anulación a partir de la confrontación del acto acusado con **i)** otros Acuerdos anteriores proferidos por el Consejo Superior de la Universidad del Quindío, en materias relacionadas con la contratación directa, la modificación de la planta docente y administrativa con miras a su ampliación, la convocatoria del concurso de méritos para provee cargos de carrera y el estatuto general de garantía electorales de la universidad **ii)** el Acuerdo 001 de 2015, derogado por el Acuerdo 140 de 2022 **iii)** otras normas del ordenamiento jurídico que considera aplicables, concretamente la de garantía electorales para la elección del presidente de la República, Ley 996 de 2005.

2.1.2 El medio de control procedente es el de simple nulidad, previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -acto de contenido electoral

38. De conformidad con el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, el juez está facultado para adecuar el trámite de la demanda cuando el actor haya indicado una vía procesal distinta a la que corresponda según la materia debatida. Ello significa que, al advertirse la escogencia errada del medio procesal para la defensa de los intereses procurados con el libelo introductorio, el juzgador debe encauzar el proceso adecuadamente, con el fin de evitar pronunciamientos inhibitorios y garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia.

39. Sobre esta base, el despacho efectuará el análisis de admisibilidad de la demanda conforme con el medio de control de nulidad de carácter electoral, pues así lo impone la naturaleza y contenido de la disposición demandada, como se explica a continuación.

40. De acuerdo con los pronunciamientos hechos por esta Sección, se observa que el Acuerdo 140 de 2022 **es un acto de contenido electoral**, porque establece las garantías electorales que deben cumplirse en punto del proceso de consulta y elección del cargo de rector de la Universidad del Quindío, durante el año 2023, con lo cual se desarrolla el principio de participación ciudadana contenido en el artículo 40 de la Constitución Política, pues materializa lo previsto en él, en especial lo dispuesto en los numerales 1 y 7 *ibidem*.

41. En el marco de la presente demanda, esta disposición constitucional garantiza a todos los miembros de la comunidad universitaria, el ejercicio de su derecho a elegir y ser elegido, así como al de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, en el marco de la autonomía universitaria reconocida por el artículo 69 de la Constitución Política y atendiendo el carácter de universidad que tiene esta institución educativa, pues a ella corresponde prestar el servicio público de educación superior.

42. Para determinar si el contenido del acto demandado es electoral, la Sección ha fijado que un acto cumple con dicha naturaleza cuando tiene la capacidad de incidir en la elección, porque *“(i) establecen los parámetros generales para una elección -actos de convocatoria-, (ii) otorga o elimina la personería jurídica de un partido o movimiento político, (iii) se registra o niega la inscripción del logo-símbolo*

de una colectividad política, (iv) se desarrollan los mecanismos de participación ciudadana, (v) se establecen las reglas sobre las elecciones, lo que en general aplica a (vi) los actos profiera la organización electoral²⁰.

43. Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que lo demandado es el Acuerdo 140 de 2022, por medio del cual el Consejo Superior de la Universidad del Quindío dispuso el reglamento de garantías electorales en el proceso electoral del rector de esa institución que se llevará a cabo en 2023, no cabe duda que desarrolla el principio de participación ciudadana y se orienta a permitir la materialización del derecho de elegir y ser elegido, así como el de acceder al ejercicio de cargos y el desempeño de funciones públicas.

44. Específicamente, **i)** fija el término del periodo de garantía electorales y su vigencia **ii)** establece las prohibiciones aplicables al rector y a las autoridades administrativas y académicas durante dicho lapso **iii)** ordena la suspensión de cualquier forma de vinculación directa o movimiento que afecte la nómina estatal de la universidad del Quindío, ante la provisión de un cargo por faltas definitivas, como renuncia aceptada o muerte del titular de un empleo **iv)** también ordena suspender la contratación estatal directa.

45. No obstante, como lo ha sentado la jurisprudencia de esta Sección, los únicos actos de contenido electoral pasibles de control jurisdiccional son los definitivos. De otro lado, la categoría de acto administrativo, de contenido electoral, no cubre actos de trámite o preparatorios, sino que corresponde a aquellos con los que culmina el procedimiento adelantado por la autoridad electoral **o a los que establecen lineamientos generales sobre el procedimiento electoral, que es justo lo que ocurre en el caso que nos ocupa**, pues se trata de un acto que reglamenta de manera general las garantías electorales que deben cumplirse durante el proceso de consulta y elección del rector de la entidad universitaria, 2023.

46. De suyo, queda descartado que el Acuerdo 140 de 2022 demandado, corresponda a un acto de contenido electoral de carácter preparatorio o de trámite, en la medida en que no versa sobre el acto electoral del rector de la Universidad del Quindío en concreto o el procedimiento de la elección como rector de quien hubiese sido elegido tal.

47. Sobre estas bases, no hay duda de que la disposición demandada es un acto de contenido electoral, susceptible de ser controlado autónomamente, mediante la acción de nulidad prevista en el artículo 137²¹ de la Ley 1437 de 2011.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto de ponente del 22/08/2016 MP. Rocío Araújo Oñate. Expediente: 11001-03-25-000-2016-00137-00, C.P. Rocío Araújo Oñate. Auto de Ponente de 9/03/2017. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicado: 1100103-28-000-2016-00480-00. Auto de Ponente de 26/09/2017. MP. Alberto Yepes Barreiro. Radicado: 11001-03-26-000-2017-00087-00. Auto de ponente del 04/09/2018 MP. Rocío Araújo Oñate. Expediente: 11001-03-28-000-2018-00095-00.

²¹ **Ley 1437 de 2011. Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)

2.1.3 La demanda no reúne los requisitos para ser admitida

48. Conforme con lo anterior, el despacho advierte a la parte demandante la necesidad de dar cumplimiento estricto a los requisitos, previsiones y condiciones que se señalan en los artículos 162 y 166 *ibidem*, para la presentación de la demanda y sus anexos.

48. Lo anterior, con el fin de que la misma contenga de manera clara, precisa e individualizada cada una de las pretensiones, los cargos que soportan la demanda, que se encuentran en los artículos 137 y 275 de la Ley 1437 de 2011, las normas que se estiman violadas con la explicación del concepto de violación de cada una de ellas, así como los anexos correspondientes.

49. Esta misma indicación vale en lo que tiene que ver con la medida cautelar que se solicite.

50. De acuerdo con lo explicado, se impone la inadmisión de la presente demanda, a efectos de que el actor la corrija para adecuar el medio de control, según lo anteriormente explicado y, en esa medida, reestructure los vicios que pesan contra el Acuerdo 140 de 2022 del Consejo Superior de la Universidad del Quindío, y especifique el concepto de la violación, todo ello en los términos de los artículos 137, 162 y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

51. De acuerdo con lo explicado, se impone la inadmisión de la presente demanda, para que el actor la corrija en los términos de los artículos 137, 162 y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual no hay lugar a pronunciarse sobre la medida cautelar de suspensión provisional solicitada con la demanda.

52. En adición, el despacho le pone de presente al demandante que, según lo señala el estatuto general de la Universidad del Quindío en su artículo 1 -Acuerdo 005 de 2005-, se trata de una institución de educación superior del orden territorial departamental²², en tanto está adscrita al departamento del Quindío, mediante la Ordenanza No. 014 de 1982, razón por la cual la autoridad judicial competente para conocer en primer instancia del medio de control de nulidad del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es el Tribunal Administrativo del Quindío, como lo dispone el numeral 1²³ del artículo 152 ejusdem, en concordancia con el numeral 1²⁴ del artículo 156 *ibidem*.

²² Como se corrobora en la página del Ministerio de Educación: <https://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-article93332.html#:~:text=La%20Universidad%20del%20Quind%C3%ADo%20es,Quind%C3%ADo%2C%20mediante%20la%20Ordenanza%20Nro> Se indica “La Universidad del Quindío es un estamento público de carácter académico de Orden Departamental, esto es, un Organismo con Personería Jurídica, Autonomía Académica, administrativa y financiera; patrimonio independiente; adscrito a la gobernación del Departamento del Quindío, mediante la Ordenanza Nro. 014 de noviembre de 1982 y 037 de mayo 3 de 1984, reconocida como Universidad por la ley 56 de 1967 y el decreto 1583 de enero 18 de 1975 del ministerio de Educación Nacional. Su domicilio es la ciudad de Armenia, Departamento del Quindío, República de Colombia.”. (subrayas fuera de texto).

²³ **CPACA. Artículo 152.** Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: 1. De la nulidad de actos administrativos expedidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden. (...).

²⁴ **CPACA. Artículo 156.** Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas: 1. En los de nulidad y en los que se promuevan contra los actos de certificación o registro, por el lugar donde se expidió el acto.

53. Conforme con lo anterior, se indica al actor que de corregirse la demanda oportunamente, corresponde a este despacho remitir el presente asunto al Tribunal Administrativo del Quindío, por razón de la competencia.

2.1.4 De la solicitud de impulso procesal y la indebida notificación anticipada de la medida cautelar indicadas por el demandante

54. En relación con la medida cautelar de urgencia de que trata el artículo 234²⁵ ibidem, lo que difiere de lo previsto para aquellas que no son de urgencia -art. 233 ibidem-, es que su decreto acaece sin previo traslado al demandado.

57. De otra parte, en cuanto a la notificación anticipada del proceso y la posible vulneración del debido proceso señalada por el demandante, este despacho explica a la parte actora que, una cosa es el mensaje de datos remitido al correo electrónico de la Universidad del Quindío, que se realizó por la secretaría de esta sección con fines informativos y de transparencia del reparto, como se advierte del mismo contenido del mencionado mensaje y otra cosa bien distinta es el traslado de la solicitud de medida cautelar, que no se ha ordenado ni realizado.

58. En efecto, dicho mensaje no hizo otra cosa que informarle la fecha y hora en que se llevaría a efecto el reparto de la demanda, lo cual no comporta vulneración alguna del debido proceso, por la potísima razón de que la nulidad por inconstitucionalidad es una acción pública, de raigambre constitucional, no sujeta a reserva alguna.

59. Además de lo anterior, como el mensaje de correo electrónico no contenía o tenía inserta ninguna decisión judicial que pudiera notificarse, ni tampoco la demanda, sus anexos o la solicitud de medida cautelar, ya para ese momento ni siquiera se había asignado el despacho al que correspondería su conocimiento, no es plausible homologar esa comunicación electrónica, con propósitos de transparencia en el reparto, con ninguna de las formas de notificación electrónica previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenidas en los artículos 198 a 205.

En mérito de lo expuesto, la magistrada sustanciadora en uso de facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

PRIMERO. INADMITIR la demanda de nulidad por inconstitucionalidad, presentada por el señor Lis Fernando Marín Ríos, contra el Acuerdo 140 de 2022, expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Quindío, para que se corrija el medio de control procedente, según lo expuesto anteriormente y, además, se

²⁵ **Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. // La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.



i) Acredite, como lo exige el numeral 8 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con la presentación de la demanda el envío del libelo introductorio y sus anexos a los canales digitales de la institución universitaria que profirió el acto demandado, cuando se conoce los medios electrónicos de la parte demandada, salvo que se soliciten medidas cautelares previas.

ii) De no conocer los canales electrónicos para la notificación de la entidad educativa que expidió el acto demandado, deberá acreditar, de acuerdo con lo establecido en la última parte del artículo 6²⁶ de la Ley 2213 de 2022²⁷, el envío de la demanda y sus anexos a las direcciones físicas correspondientes o, en su defecto, la indicación de que las desconoce.

SEGUNDO. CONCEDER diez (10) días para efecto de que se corrija la demanda en los términos expuestos a lo largo de este proveído, so pena de rechazo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Consejera de Estado
(firmado electrónicamente)

²⁶ Artículo 6°. Demanda. (...) De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos. En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.

²⁷ Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones.