



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2023-00050-00  
**Demandante:** LUIS FERNANDO PUENTES TORRES  
**Demandado:** JAVIER ALBERTO AYALA AMAYA

**Tema:** Recursos de reposición contra el auto que decretó la medida cautelar y solicitudes de terceros.

**AUTO**

La Sala se pronuncia respecto de los recursos de reposición<sup>1</sup> y solicitudes de aclaración y adición del auto de 24 de agosto de 2023, por medio del cual, se admitió la demanda de nulidad electoral de la referencia y se decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 «Por el cual se elige al Rector de la Universidad Militar Nueva Granada» aclarado y corregido, en su parte considerativa, mediante el Acuerdo 04 de 2023<sup>2</sup>.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda<sup>3</sup>**

1. Luis Fernando Puentes Torres, en nombre propio, presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, en la cual solicitó anular la elección del señor Javier Alberto Ayala Amaya como rector de la Universidad Militar Nueva Granada (en adelante UMNG), periodo 2023-2027, contenida en el Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 del consejo superior de dicha institución educativa.

2. El accionante formuló las siguientes pretensiones:

<sup>1</sup> Se interpusieron dos recursos de reposición, uno por el demandado y otro por Jorge Tirado Navarro, apoderado de la Universidad Militar Nueva Granada.

<sup>2</sup> «Por el cual se aclara y corrige el Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023 “Por el cual se elige al Rector de la Universidad Militar Nueva Granada”».

<sup>3</sup> Índice 3, SAMAI. Presentada el 18 de julio de 2023 y repartida al despacho ponente el 19 del mismo mes y año.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

[...] se declare la nulidad de la elección del señor MG (RA) Javier Alberto Ayala Amaya como Rector de la Universidad Militar Nueva Granada, periodo 2023-2027, efectuada por parte del Consejo Superior Universitario de la Universidad Militar Nueva Granada en sesión extraordinaria celebrada el día 20 de junio del año 2023 por encontrarse viciada con una causal de nulidad objetiva.

3. Se solicita respetuosamente se declare la nulidad del Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023 mediante el cual el Consejo Superior Universitario eligió como Rector de la Universidad Militar Nueva Granada al señor MG (RA) Javier Alberto Ayala Amaya a partir del 15 de agosto del año 2023, por un periodo de (4) años, por encontrarse viciada con una causal de nulidad objetiva.

4. Se solicita respetuosamente se ordene al Consejo Superior Universitario realizar nuevamente el proceso de elección del Rector de la Universidad Militar Nueva Granada, periodo 2023-2027.

## 2. Hechos

3. El demandante manifestó que, de acuerdo con la Ley 30 de 1992, el consejo superior universitario es el máximo órgano de la universidad pública y tiene a su cargo la designación y remoción del rector, en la forma que lo prevean los estatutos de la institución respectiva.

4. Mencionó que el Consejo Superior de la UMNG está integrado por once (11) miembros, como lo establece su reglamento, Acuerdo 03 de 2016<sup>4</sup>, norma que regula el proceso que se debe surtir para la elección del rector de la universidad, en su artículo 26<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Acuerdo 03 de 30 de marzo de 2016. «Por el cual se expide el Reglamento del Consejo Superior de la Universidad Militar Nueva Granada».

<sup>5</sup> Artículo 26. De la elección. El Rector de la Universidad Militar Nueva Granada será elegido por el Consejo Superior Universitario para un período fijo de cuatro años. La selección de los aspirantes al cargo de Rector de la Universidad, se surtirá de la siguiente forma:

1. Tres (3) meses antes de concluir el período para el cual haya sido elegido el Rector, el Secretario del Consejo Superior comunicará dicha circunstancia al Ministro de Defensa Nacional, al Comandante General de las Fuerzas Militares y al Consejo Académico de la Universidad, para que cada uno presente un candidato. De lo actuado, se informará al Presidente y demás miembros del Consejo.

2. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la comunicación, el Secretario del Consejo Superior recibirá las postulaciones junto con las hojas de vida de los candidatos, para estudio y remisión a los miembros del Consejo Superior Universitario, previa verificación del cumplimiento de los requisitos para el cargo de Rector...

3. Vencido el plazo de los diez (10) días hábiles, si alguno de los postulantes no ha realizado la postulación de su candidato o si hubiera concurrencia en una misma persona postulada, se requerirá al postulante por parte del Secretario General del Consejo Superior, quien podrá postular o modificar su postulación, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. La postulación de los candidatos no implicará la conformación de una terna.

4. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la comunicación de su designación, el o los candidatos postulados entregarán al Secretario del Consejo Superior Universitario la propuesta programática. La propuesta programática será remitida por el Secretario del Consejo Superior a los miembros del Consejo Superior para su conocimiento.

5. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la o las propuestas programáticas, el secretario del Consejo citará a sesión extraordinaria para elegir al Rector.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

5. El accionante afirmó que fue elegido rector de la UMNG para el periodo 2019-2023<sup>6</sup>, cargo que ejerció hasta el 14 de agosto de 2023. Además, precisó que de conformidad con el artículo 27 del reglamento del Consejo Superior de la UMNG, es procedente la reelección consecutiva de su rector, por una sola vez.

6. Informó que el periodo del actual rector culminaba el 14 de agosto de 2023 y, según el artículo 26 del Acuerdo 03 de 2016, «[t]res (3) meses antes de concluir el período para el cual haya sido elegido el Rector, el Secretario del Consejo Superior comunicará dicha circunstancia al Ministro de Defensa Nacional, al Comandante General de las Fuerzas Militares y al Consejo Académico de la Universidad, para que cada uno presente un candidato. De lo actuado, se informará al Presidente y demás miembros del Consejo». (Sic a toda la cita).

7. Por lo anterior, el 10 de mayo de 2023, el secretario del consejo superior universitario solicitó al ministro de Defensa Nacional, al comandante general de las Fuerzas Militares y al Consejo Académico de la UMNG que presentaran sus candidatos a la rectoría de la universidad.

8. Como respuesta a lo anterior, fueron postulados Javier Alberto Ayala Amaya, Jaime Agustín Carvajal Villamizar y Luis Fernando Puentes Torres.

9. Indicó que, cumplido el procedimiento previsto en el artículo 26 del reglamento, numerales del 2 al 5, el Consejo Superior de la UMNG se reunió en sesión extraordinaria, el 20 de junio de 2023 y, en una primera votación, se obtuvo el siguiente resultado:

- ✓ Javier Alberto Ayala Amaya 5 votos
- ✓ Jaime Agustín Carvajal Villamizar 3 votos y
- ✓ Luis Fernando Puentes Torres 3 votos

10. En este punto precisó que, conforme al literal (C), numeral 6 del artículo 26 del Acuerdo 03 de 2016<sup>7</sup>, será elegido rector, el candidato que obtenga la

---

6. La elección del Rector la efectuará el Consejo Superior Universitario, observando el siguiente procedimiento:

- a) El candidato expondrá ante los miembros del Consejo su propuesta programática, en un tiempo no mayor a quince (15) minutos.
- b) Terminadas las intervenciones, se procederá a efectuar la votación de forma pública.
- c) Cumplido el proceso, el Secretario del Consejo hará el escrutinio y comunicará el resultado a los miembros del mismo. Del resultado, se dejará constancia expresa en el acta. Será elegido como Rector el candidato que obtuviere la mayoría simple.
- d) En caso de empate, el Presidente dispondrá una segunda votación. Si persiste el empate, la votación se repetirá entre los dos candidatos empatados hasta que uno de ellos logre la mayoría simple para ser electo.

<sup>6</sup> Acuerdo 06 del 15 de julio de 2019.

<sup>7</sup> Art. 22 del Acuerdo 03 de 30 de marzo de 2016.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

mayoría simple que «se conforma con el voto favorable de la mitad más uno de los miembros del Consejo Superior presentes»<sup>8</sup>.

11. Acto seguido, se procedió a realizar otra votación, la cual arrojó los mismos resultados.

12. Afirmó que ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría simple requerida, ante lo cual el presidente del consejo superior universitario procedió a «[...] **SOMETER APROBACIÓN DE LOS CONSEJEROS QUE EL RECTOR FUESE ELEGIDO NO POR MAYORIA SIMPLE SINO POR RELATIVA**, es decir; por el candidato que obtuvo mayor cantidad de votos». (sic a la cita).

13. Sometida a votación, dicha propuesta resultó aprobada por seis (6) de los miembros del consejo mientras que los 5 restantes votaron negativamente. En consecuencia, el órgano colegiado decidió, mediante Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023, que, a partir del 15 de agosto del mismo año, el rector, para el periodo 2023-2027, fuera Javier Alberto Ayala Amaya.

### 3. Concepto de la violación

14. El demandante formuló, como único cargo, que el acto que pide anular y suspender provisionalmente, fue expedido «sin el cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo 03 de 2016 “Por el cual se expide el Reglamento del Consejo Superior de la Universidad Militar Nueva Granada”».

15. Como normas violadas señaló los artículos 29, 69 y 209 de la Constitución Política; 28, 62, 65 y 66 de la Ley 30 de 1992; 1, 2 y 9 de la Ley 805 de 2003 y 22 y 26 del Acuerdo 03 de 2016.

16. Para el actor, la elección del rector de la UMNG no atendió lo previsto en el artículo 26 del Acuerdo 03 de 2016, porque:

- a) El Consejo Superior de la UMNG está conformado por 11 miembros, conforme lo establece el artículo 8 de su reglamento.
- b) El rector de la UMNG debe ser elegido por mayoría simple, esto es, por la mitad más 1 de los votantes (arts. 22 y 23 Acuerdo 03 de 2016).
- c) La mitad más 1 de los integrantes del consejo superior universitario es 6.5 y por interpretación jurisprudencial, esta se conforma con el apoyo de 7 de sus miembros.
- d) La elección del rector, periodo 2023-2027, se declaró con 5 votos a favor del candidato «generando una violación directa al estatuto de la Universidad y, consecuentemente; a los principios que inspiran la función pública».

<sup>8</sup> Se aclara, la mayoría simple se obtiene con el voto favorable de los miembros asistentes.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

17. Sumado a lo anterior, indicó que la propuesta del presidente del Consejo Superior de la UMNG, tendiente a aplicar mayoría relativa para la elección del rector de dicha institución y con ello elegir al candidato que obtuvo la mayor cantidad de votos, fue aprobada por, apenas, 6 integrantes del consejo.

18. Así las cosas, incluso en este escenario, se debe concluir que tampoco se cumplió con la mayoría simple, es decir, la mitad más 1 de sus integrantes, que, para este caso, correspondía a mínimo 7 votos a favor.

19. En aras de determinar la mayoría simple, en el caso concreto, el demandante se refirió a la sentencia de 14 de septiembre de 2007<sup>9</sup> de esta Sección, en la que se decidió la nulidad de la elección del representante del sector productivo ante el Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

20. En ese particular caso, se concluyó:

[...] el artículo 14 de la Resolución 2867 de 2005 dispone que para ser declarado electo como Representante del Sector Productivo, se requiere la obtención de la mayoría simple de los votos válidamente emitidos por los inscritos que son los mismos electores. Lo anterior significa que si hubieran votado efectivamente las 25 personas habilitadas para ello, eran suficientes 14 votos para resultar elegido.

21. También, citó la sentencia SU-221 de 2015 de la Corte Constitucional, en la cual, se estableció, para determinar la mayoría, que cuando el número de miembros votantes es impar, y su mitad aritmética es un decimal, este último debe aproximarse al siguiente entero. Así, se concluyó que «**basta con aproximar 80,5 a 81**» (Negritas de autor).

22. Indicó que, conforme lo anterior, la mayoría simple, en cuerpos colegiados, se calcula con el número entero superior, cuando la mitad de los miembros de aquel es un decimal.

23. De lo expuesto, concluyó que la elección del demandado no cumplió con la mayoría simple exigida en el literal c), numeral 6, del artículo 26 del Acuerdo 03 de 2016, «es decir; con el voto favorable de mínimo (7) miembros del Consejo Superior Universitario, afectando así la esfera electoral».

#### 4. Solicitud de medida cautelar

24. El señor Luis Fernando Puentes Torres solicitó decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 del Consejo Superior de la UMNG, en cuanto a la elección de Javier Alberto Ayala

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 14 de septiembre de 2007. Radicado núm. 11001-03-28-000-2006-00191-00(4146). MP. Susana Buitrago Valencia.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

Amaya como rector de dicha institución, periodo 2023-2027. Como fundamento de su petición, aludió a los hechos y al concepto de la violación expuestos en la demanda.

## 5. La providencia recurrida<sup>10</sup>

25. En auto de 24 de agosto de 2023, se dispuso admitir la demanda y decretar la suspensión provisional del Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 «Por el cual se elige al Rector de la Universidad Militar Nueva Granada» aclarado y corregido, en su parte considerativa, mediante el Acuerdo 04 de 2023<sup>11</sup>.

26. Como se expuso en el auto recurrido, la demanda cumplió con los requisitos de los artículos 162, 163, 164, 166 y 281 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), pues se individualizaron las pretensiones, se presentó oportunamente, teniendo en cuenta, que entre la expedición del acto censurado y la radicación de la demanda, transcurrieron menos de 30 días, se acompañaron los anexos, se indicaron las partes, los hechos, las normas vulneradas o infringidas y el concepto de su violación.

27. Se precisó que el acto de elección demandado no estaba sujeto al cumplimiento del requisito de procedibilidad, previsto en el artículo 161.2 del CPACA, en cuanto, en su contra, solo procedía el recurso de reposición, el cual, en términos del artículo 76 de la misma norma no es obligatorio.

28. Sumado a lo anterior, se destacó que el acto acusado es el Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 del Consejo Superior de la UMNG, aclarado y corregido, en su parte considerativa, mediante el Acuerdo 04 de 2023<sup>12</sup>, según lo expuso y demostró su secretario, al descorrer el traslado de la cautelar solicitada.

29. Frente a la medida cautelar, esta Sala encontró vulnerado el artículo 26 del Acuerdo 03 de 2016 del Consejo Superior de la UMNG, según el cual, «[s]erá elegido como Rector el candidato que obtuviere la mayoría simple», porque en las dos votaciones efectuadas, para elegir al rector, en sesión extraordinaria del 20 de junio de 2023, ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría simple requerida en la citada norma, esto es, la mitad más uno de los once (11) miembros asistentes del cuerpo colegiado.

30. En efecto, el señor Javier Alberto Ayala Amaya, quien resultó elegido como rector, en las dos votaciones obtuvo cinco (5) votos, mientras que los

<sup>10</sup> SAMAI, índice 18.

<sup>11</sup> «Por el cual se aclara y corrige el Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023 “Por el cual se elige al Rector de la Universidad Militar Nueva Granada”»

<sup>12</sup> «Por el cual se aclara y corrige el Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023 “Por el cual se elige al Rector de la Universidad Militar Nueva Granada”»



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

otros dos candidatos de a tres (3) apoyos, cada uno, por lo que, si bien, aquel obtuvo la mayor cantidad de votos, lo cierto es que no logró la mayoría requerida, esto es, la mitad más uno de los miembros presentes (mínimo 6 de 11 votos), del Consejo Superior de la UMNG.

31. Finalmente, para la Sala, la propuesta del presidente del Consejo Superior de la UMNG, en realidad, procuró por modificar la mayoría requerida para la elección del rector, de simple a relativa, lo que significó una alteración de su propia reglamentación, reforma que desconoce el artículo 51, según el cual «el Reglamento del Consejo Superior Universitario será expedido, modificado o derogado por mayoría calificada» que, en este caso, no se cumplió.

## 6. El recurso de reposición del demandado<sup>13</sup>

32. El demandado interpuso recurso de reposición contra el auto de 24 de agosto de 2023. Expuso que dicha providencia no se pronunció sobre la falta de legitimación en la causa del demandante, la cual cuestiona «por su calidad ética, autoridad moral e intereses particulares» porque, como lo advirtió en su pronunciamiento frente a la medida cautelar, en su criterio, las investigaciones disciplinarias adelantadas contra Luis Fernando Puentes Torres y su «cuestionado» ejercicio rectoral afecta los principios de imparcialidad y debido proceso.

33. Sostuvo que era indispensable que esta Sala Electoral se refiriera a la legitimidad del demandante para acusar la legalidad de la elección del rector de la UMNG, afirmando que, en realidad, el actor busca hacerse «reelegir» en dicho cargo y que no pronunciarse al respecto materializaría favorecimiento al accionante.

34. Por otra parte, el accionado señaló que esta Sección aludió a la no exigibilidad del requisito de procedibilidad del medio de control electoral, relacionado con que la UMNG no estableció la oportunidad de interponer los recursos procedentes contra la elección que se demanda. En ese sentido, cuestionó que en el recurrido auto no se indicaron los recursos procedentes contra el acto demandado «lo que torna imparcial el actuar del juzgador».

35. Para el demandado, esta corporación resolvió «*extrapetita*», al decretar la medida cautelar solicitada, pues el demandante no desarrolló el concepto de la violación y se limitó a citar las normas que consideró vulneradas; por tanto, afirmó que la interpretación del juez de lo contencioso administrativo resultó extensiva y configura una extralimitación de sus poderes y facultades.

36. De acuerdo con el demandado, el auto recurrido no atendió el principio de congruencia, en relación con la demanda y las pruebas allegadas con ella

<sup>13</sup> Presentado el 31 de agosto de 2023. Índice 27, SAMAI.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

porque el actor solo hizo referencia al Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023<sup>14</sup> y no al Acuerdo 04<sup>15</sup> del mismo año.

37. Asimismo, aseguró que el acta «provisional» de la sesión de 20 de junio de 2023, en la que se eligió al señor Javier Alberto Ayala Amaya como rector de la UMNG, presentada como prueba por la parte actora, es un documento «anónimo» carente de firmas, no cuenta con el aval de ninguna persona o autoridad, se desconoce quién lo elaboró, cómo lo obtuvo el demandante y si es «veraz y auténtico».

Es decir, se privilegia una vez más al demandante, al admitirle junto con la demanda, un escrito anónimo, que no cuenta con el aval de autoridad o persona alguna Y precisamente con fundamento en ese apócrifo escrito aportado por el demandante, se admite la demanda y se ordena la suspensión provisional.

38. Por tanto, para el demandado no se aportaron, con la demanda ni con la solicitud cautelar, los «documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla».

39. Indicó que, conforme al artículo 231 del CPACA, para decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo, es necesario acreditar la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de la medida, que esta surja de la confrontación directa con las normas invocadas o de las pruebas allegadas y que se demuestre, al menos sumariamente, que el acto enjuiciado «podría causar un perjuicio irremediable».

40. Añadió que el actor participó, como candidato, en la elección demandada y que tiene «interés particular» en la acción de nulidad ejercida, razón por la cual, es necesario que la solicitud cautelar cumpla con los mencionados requisitos del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011:

- ✓ Violación de las disposiciones invocadas en la demanda en la solicitud que se realice en escrito separado.
- ✓ La violación surja de la confrontación directa con las normas invocadas o con las pruebas allegadas con la solicitud.
- ✓ Se demuestre, aunque sea sumariamente, el perjuicio que el acto demandado causa o podría causar al actor.

<sup>14</sup> «Por el cual se elige al Rector de la Universidad Militar Nueva Granada».

<sup>15</sup> «Por el cual se aclara y corrige el Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023 “Por el cual se elige al Rector de la Universidad Militar Nueva Granada”».



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

41. Afirmó que, el perjuicio irremediable no fue invocado ni propuesto, por la simple razón de que no se configuró frente al demandante, pues culminó su periodo como rector de la universidad.

42. Manifestó que en la demanda no se realizó análisis sobre el juicio de ponderación de intereses, así como tampoco se llevó a cabo, en la providencia objeto de censura, un *test* de proporcionalidad, respecto de la procedencia de la urgencia, necesidad, utilidad e idoneidad de imponer la cautelar requerida y declarada.

43. Precisó que no se podía desconocer que en las dos votaciones que se surtieron ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría requerida para ser rector de la UMNG, periodo 2023-2027, lo que demostró la existencia de un vacío normativo, pues el reglamento del consejo superior no preveía una solución para este tipo de casos.

44. Aseguró, que, en consecuencia, el Consejo Superior de la UMNG aplicó analogía *iuris* y atendió a los principios de eficacia, economía y celeridad administrativa, consagrados en el artículo 3 del CPACA, al considerar elegido al candidato que obtuvo dos veces la mayoría de la votación, decisión que logró 6 sufragios a favor, alcanzando la mayoría simple.

45. En relación con lo anterior, precisó que, para la Sección Quinta, es claro que la mayoría simple, en este caso, se configura con 6 votos, contrario a las «elucubraciones» del demandante, según las cuales, esta solo se obtenía con 7 sufragios.

46. Expuso también, que para solucionar el mencionado vacío, existían dos soluciones, la **expresa**, que era la aplicación de normas, principios generales, jurisprudencia y doctrina, en virtud del artículo 5 del reglamento y la **tácita**, consistente en modificar dicha normativa (art. 51 *ibidem*). Sin embargo, esta última quedó descartada porque implica «formalidades en cuanto a los procesos y procedimientos que deben surtirse previamente».

47. Frente a la alternativa expresa, adujo que esta era la opción viable porque permite tomar decisiones válidas, en concordancia con el Reglamento del Consejo Superior de la UMNG.

48. También indicó que en la providencia recurrida se desconoció la autonomía universitaria y que la misma conlleva la autodirección y autorregulación de la universidad e implica el ejercicio de libertades que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en su misión institucional, esto es, en la designación de sus directivas y en la facultad de regirse por sus propios estatutos.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

49. En ese sentido, indicó, que el Consejo de Estado, dentro del proceso de radicado núm. 11001-03-28-000-2020-00059-00<sup>16</sup>, en el que se estudió la legalidad de la elección de ocho (8) magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en lo relativo a la falta de *quorum* decisorio, previsto en el reglamento de la corporación, resolvió no anular el referido acto porque no había disposiciones aplicables, al caso concreto, en dicha normativa, y que:

«[...] a partir de la sentencia C-037 de 1996, en virtud del principio de autogobierno, a las corporaciones judiciales se les atribuye la competencia de darse su propio reglamento, y, por consiguiente, están autorizadas para establecer los procedimientos y las reglas de mayorías que los regirán para la adopción de sus decisiones, como en este caso, las relativas a las elecciones que tienen a su cargo.

[...]

De las normas que rigen el procedimiento de elección, no se evidencia una regla especial que establezca cómo se debe proceder cuando solamente queden dos candidatos con las mayores votaciones y ninguno logre la votación del quórum cualificado, aunque en una tercera ronda se sometan a votación separadamente.

Lo anterior quiere decir que, luego de agotado el procedimiento descrito, el reglamento guardó silencio. Esto implica que, la plenaria de la Corporación, en ejercicio del principio de autogobierno, puede buscar distintas alternativas para lograr el consenso requerido para adoptar una decisión válida».

50. Hizo referencia a la fuente de interpretación doctrinal, denominada, «**ARGUMENTO EN CONTRARIO**», la cual era aplicable al caso concreto, pues esta técnica permite excluir la aplicación de la consecuencia jurídica de una norma para un supuesto de hecho.

51. Indicó que «la argumentación presentada por el ciudadano Puentes Torres, al manifestar que "existe un escenario que podría validar una supuesta mayoría simple en la votación efectuada en la sesión extraordinaria del 20 de junio de 2023" es un reconocimiento expreso del accionante, a la Autodirección y la Autorregulación que se aplican en virtud de la autonomía universitaria».

52. Finalmente, expuso que la designación como rector al candidato que alcanzó la mayoría de los votos en dos oportunidades resulta válida y legítima, por cuanto fue adoptada en aplicación de la jurisprudencia y la doctrina. En consecuencia, solicitó revocar la decisión de 24 de agosto de 2023 que decretó la suspensión provisional del Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 y se rechace la demanda, por las razones expuestas.

<sup>16</sup> El recurrente se refiere a providencia de 20 de enero de 2021, no obstante, en realidad, fue la sentencia de 17 de agosto de 2022, en la que se señaló lo citado por el demandado.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

## 7. El recurso de reposición de Jorge Tirado Navarro<sup>17</sup>

53. El 31 de agosto de 2023, el abogado Jorge Tirado Navarro presentó recurso de reposición contra la decisión de 24 de agosto de 2023, porque, a su juicio, la admisión de la demanda fue improcedente al no cumplir los requisitos del artículo 166 del CPACA.

54. De acuerdo con él, «[e]l numeral 1 del artículo 166 del CPACA, les impone la obligación a los demandantes de aportar copia de los actos demandados con la constancia de su publicación, comunicación, notificación o ejecutoria. Adicionalmente, señala que cuando el acto no ha sido publicado se deberá expresar esto en la demanda y esta afirmación se entenderá hecha bajo juramento».

55. Asimismo, indicó que la solicitud de la medida cautelar no atendió las exigencias del artículo 231 *ibidem*, pues no se evidencia violación de las disposiciones invocadas como fundamento en la demanda.

## 8. Solicitudes de adición y aclaración

56. El 29 de agosto de 2023, el señor Oscar Iván Garzón Guevara, en su calidad de docente, solicitó su reconocimiento como impugnador<sup>18</sup> y solicitó aclarar<sup>19</sup> la providencia de 24 de agosto de 2023, «específicamente en cuanto a la interpretación extensiva dada a las pretensiones de la accionante, así como a la extensión y alcance de la nulidad pretendida en relación con los acuerdos mencionados y medidas cautelares dispuestas, expuestas tanto en el desarrollo de la providencia como en los ordinales primero y segundo del [*decisum*]».

57. Por su parte, Jorge Tirado Navarro, en representación de la UMNG, el 31 de agosto de 2023, solicitó la aclaración y adición del auto de 24 de agosto de 2023<sup>20</sup>, para precisar si la presentación del recurso de reposición interrumpe o suspende la ejecutoria de la providencia y los efectos de la medida cautelar decretada.

58. Asimismo, pidió aclarar y complementar, desde cuando se tendría que hacer efectiva la suspensión provisional del acto demandado, de no prosperar el recurso de reposición.

<sup>17</sup> De acuerdo con él, actuando en representación de la Universidad Militar Nueva Granada.

<sup>18</sup> Mediante memorial de 29 de agosto de 2023, SAMAI, índice 24.

<sup>19</sup> Mediante memorial de 29 de agosto de 2023, SAMAI, índice 25.

<sup>20</sup> Mediante memorial de 31 de agosto de 2023, SAMAI, índice 28.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

## 9. Intervención de Melba Luz Calle Meza

59. Solicitó<sup>21</sup> que se reconociera como impugnadora<sup>22</sup>, además expuso, en similares términos a los señalados por el recurrente, que el acto de elección demandado no contraviene la Constitución Política ni la ley, fue expedido por el órgano competente y con observancia del procedimiento previsto por el Reglamento del Consejo Superior de la UMNG.

60. Afirmó que dicho reglamento padece de un vacío normativo, al no regular el procedimiento a seguir, «en el evento de que, después de una segunda votación, ningún candidato obtenga la mayoría simple exigida, como ocurrió en el presente caso».

61. De acuerdo con ella, el artículo 26 del Acuerdo 03 de 2016, prevé el evento en que se presente un empate, no obstante, en el caso concreto esa situación no acaeció.

62. Indicó que, ante la falta de regulación, el consejo superior universitario acudió a los artículos 1<sup>23</sup> y 5<sup>24</sup> de su reglamento, aplicando analogía *iuris* para resolver la situación presentada y, en consecuencia, la decisión de considerar elegido al candidato Javier Alberto Ayala Amaya, quien obtuvo dos veces la mayor cantidad de apoyos, logró la mayoría simple, es decir, seis (6) votos.

63. Concluyó que el Consejo Superior de la UMNG, para resolver el «vacío jurídico presentado» aplicó los principios generales del procedimiento administrativo, como el de eficacia, celeridad y economía administrativa, de acuerdo con los numerales 11, 12 y 13 del artículo 3 CPACA.

## 10. Solicitud de adhesión

64. El 1 de septiembre, la señora Astrid Rubiano Fonseca remitió memorial manifestando su adhesión y la de otros docentes<sup>25</sup> de la UMNG a los argumentos de la señora Melba Luz Calle Meza.

<sup>21</sup> Como docente de la UMNG.

<sup>22</sup> Mediante escrito de 30 de agosto de 2023.

<sup>23</sup> «El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad Militar Nueva Granada. Es un cuerpo colegiado cuyas decisiones se adoptan por votación mayoritaria o calificada de sus integrantes según lo establecido en este Reglamento».

<sup>24</sup> «Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable al caso concreto, se acudirá a las normas que regulen casos o procedimientos generales y en su defecto, a los principios generales del derecho, la jurisprudencia y la Doctrina».

<sup>25</sup> José Luis Ramírez Arias, William Gómez Rivera, Milton Mauricio Herrera Ramírez, Liliana Franco Lara, María Margarita Tirado Álvarez, Sergio Néstor Osorio García, Angela Marcela Mejía Fajardo, Fernando Cantor Rincón, Oscar Javier Reyes Ortiz, Angélica Ramírez, Oscar Fernando Avilés Sánchez, Adriana Carolina Silva Arias Diego Renza Torres, Juan Carlos Ávila Morales, Jairo Andrés Villalba Gómez, Tatiana Rodríguez Chaparro, Lady Rossana Palomino García, Jean C Mejía A, Carolina Isaza Aranguren, Darío Amaya Hurtado, Olga Lucia Ramos Sandoval, Leonardo Enrique Solaque Guzmán, Andrés González Serrano, Javier Fernando Camacho Tauta, Beynor Antonio Páez Sierra, Diana Maritza Marulanda Cardona, Rubén Darío Hernández Beleño, Wilson Javier Sarmiento Manrique, Gustavo



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

65. Asimismo, indicaron, «la admisión de la demanda, y el auto de medida cautelar que ordenó la suspensión provisional de los efectos de su elección, ha generado una gran preocupación en la comunidad universitaria, sensación de incertidumbre jurídica y de inestabilidad administrativa por los graves perjuicios que puede causar a la Institución académica».

## 11. Traslado del recurso de reposición

### 11.1 Del demandante<sup>26</sup>

66. El actor se refirió a los recursos de reposición interpuestos por el demandado y la UMNG, los que afirmó, carecen de fundamentos jurídicos y fácticos y, en consecuencia, deben despacharse negativamente.

67. De entrada, manifestó que no hay lugar a revocar la admisión de la demanda porque contra ella no procede recurso alguno.

68. Respecto de la petición de reponer la decisión de suspender provisionalmente los efectos jurídicos del acto demandado expuso que este juez de lo electoral carece de competencia para pronunciarse respecto de los reparos que se manifiestan para descalificarlo como persona y rector de la UMNG y mucho menos resultan argumentos válidos que permitan controvertir las razones en las que se fundó la declaratoria de la cautelar impuesta.

69. En lo demás, reiteró los hechos expuestos en la demanda para insistir en que el demandado no alcanzó la mayoría que estatutariamente se requiere para llegar a ser rector de la UMNG.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

70. La Sala es competente para resolver el recurso de reposición formulado por el demandado contra el auto de 24 de agosto de 2023, en cuanto al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, de acuerdo con los artículos 125, literal f)<sup>27</sup>, modificado por el 20 de la Ley 2080 de 2021, y 277<sup>28</sup>, inciso final, del CPACA.

---

Andrés Baquero Rodríguez, William Aperador, Misael Tirado Acero, Martha Lissette Sánchez Cruz, Carlos Felipe Urazán Bonells, Juan Carlos Ruge, Julián Carrillo, Daniel Rodríguez Caicedo, Robinson Jiménez, Mauricio Mauledoux y Marlene Lucia Aguilar Benavides.

<sup>26</sup> Mediante escrito de 21 de septiembre de 2023, índice 40, SAMAI. El cual se presentó en oportunidad, teniendo en cuenta la suspensión de términos judiciales del 14 al 20 de septiembre de 2023, de acuerdo con constancia secretarial de 21 de septiembre de 2023, índice 39, SAMAI.

<sup>27</sup> «**Artículo 125. De la expedición de providencias.** La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

[...]



## 2. Cuestiones previas

71. Anterior al estudio del caso concreto de la Sala, es preciso advertir que, en relación con el recurso de reposición y la solicitud de aclaración y adición frente al auto de 24 de agosto de 2023, presentados por el señor Jorge Tirado Navarro, este afirmó actuar en representación de la Universidad Militar Nueva Granada, y para acreditar dicho mandato, allegó poder otorgado por el señor Javier Alberto Ayala Amaya (demandado), en calidad de rector de la institución.

72. Al respecto, debe precisarse, que dicho poder fue conferido el 31 de agosto del presente año, cuando ya había sido comunicada la decisión recurrida al Consejo Superior de la UMNG<sup>29</sup>; por tanto, ya estaba produciendo efectos el decreto de la medida de suspensión provisional del acto demandado, es decir, el demandado ya no estaba en ejercicio de su cargo.

73. Debe recordarse que la decisión de decretar suspensión provisional es de ejecución inmediata, en los términos del artículo 298<sup>30</sup> del Código General del Proceso, como ya lo precisó esta Sección, en providencia de 24 de noviembre de 2022<sup>31</sup>, en la que decretó la suspensión provisional de la designación de la subcontralora de Pereira.

74. En ese sentido, la Sala sostuvo que «es claro que aún en procesos de única instancia, **se requiere del inmediato cumplimiento de la medida cautelar** que se ordene con la admisión de la demanda, pues de otra forma, se perdería el efecto útil de la misma». (Negrillas fuera de texto).

75. Asimismo, frente a la aplicación del artículo 298 del CGP, señaló que el mismo es compatible con los procesos surtidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa «especialmente, cuando sobre esta última se

---

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

[...]

En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;».

<sup>28</sup> «**Artículo 277. Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación.** (...) En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación».

<sup>29</sup> Mediante Oficio 2023–441 de 25 de agosto de 2023. Índice 21, SAMAI.

<sup>30</sup> **Artículo 298.** Cumplimiento y notificación de medidas cautelares. Las medidas cautelares se cumplirán inmediatamente, antes de la notificación a la parte contraria del auto que las decreta. Si fueren previas al proceso se entenderá que dicha parte queda notificada el día en que se apersona en aquel o actúe en ellas o firme la respectiva diligencia.

Los oficios y despachos para el cumplimiento de las mencionadas medidas solamente se entregarán a la parte interesada.

La interposición de cualquier recurso no impide el cumplimiento inmediato de la medida cautelar decretada. Todos los recursos se consideran interpuestos en el efecto devolutivo.

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Radicado núm. 66001-23-33-000-2022-00157-01. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

radicó la competencia constitucional -artículo 238 de la Constitución Política de 1991-, de suspender los actos que resulten contrarios al ordenamiento jurídico, medida que requiere de mecanismos procesales que garanticen su eficacia».

76. Por lo expuesto, en este caso, el señor Javier Alberto Ayala Amaya, a partir de la declaratoria de suspensión del acto demandado y de su comunicación a la UMNG (25 de agosto de 2023), carecía de las facultades de rector, lo que le impedía otorgar poder en calidad de representante legal de la institución educativa.

77. En consecuencia, esta Sala<sup>32</sup> no tendrá en cuenta la solicitud de aclaración y adición presentada, ni el recurso interpuesto por el señor Jorge Tirado Navarro por no estar legitimado para intervenir en el proceso como representante de la UMNG. Advirtiendo que en todo caso el demandado, en escrito aparte, elevó reparos similares los cuales serán absueltos en esta misma providencia.

78. Por otra parte, se advierte que el señor Óscar Iván Garzón Guevara (impugnador), solicitó aclarar la providencia que admitió la demanda y decretó la suspensión provisional del acto demandado, sin embargo, a pesar de que carece de legitimación para elevar dicha petición porque el demandado no adelantó esta actuación, será reconocida su calidad de impugnador.

79. En este sentido, es necesario precisar que «[d]e manera pacífica y recurrente, y con fundamento en el artículo 228 del CPACA, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha destacado **el carácter subsidiario de las actuaciones que pueden ser desplegadas por los coadyuvantes e impugnadores** en el marco de los procesos de nulidad electoral, ya que su intervención siempre dependerá del comportamiento procesal asumido por la parte a la que pretenden apoyar -demandante o demandado—»<sup>33</sup>.

80. Así las cosas, en la medida que la petición de aclarar la providencia de 24 de agosto de 2023, la realiza de manera autónoma el señor Óscar Iván Garzón Guevara (impugnador), esta deberá ser rechazada de plano, por falta de legitimación.

### 3. Presupuestos procesales del recurso de reposición

81. En los términos del artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, «[e]l recurso de reposición procede

<sup>32</sup> Esta Sala, en sentencia de 21 de octubre de 2021, radicado núm. 70001233300020200000501, MP. Luis Alberto Álvarez Parra negó, como cuestión previa, la solicitud de unificación de jurisprudencia de un tercero interviniente, por no estar habilitados para elevar la misma.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto de 28 de octubre de 2022. Radicado núm. 68001-23-33-000-2021-00846-01. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso».

82. En lo relativo a la oportunidad, según el inciso tercero del artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 242 del CPACA, cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia, como en este evento, «el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto».

83. En este caso, el auto recurrido fue proferido el 24 de agosto de 2023, se notificó personalmente al demandado el 1 de septiembre del presente año.

84. De este modo, teniendo en cuenta que los tres días a los que se refiere el artículo 318 del Código General del Proceso, para presentar el recurso de reposición, se empiezan a contar después de 2 días hábiles siguientes al envío del mensaje (art. 199 inciso 4), aquellos tuvieron lugar entre el 6 y el 8 de septiembre de 2023.

85. Así pues, dado que el recurso de reposición fue presentado el 31 de agosto de 2023, incluso antes de la notificación de la providencia, se concluye que fue interpuesto en oportunidad.

86. Por su parte, se observa que el recurrente expresó las razones que sustentan su recurso, tal como se expusieron en la presente providencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 318 del Código General del Proceso.

87. En consecuencia, cumplidos los requisitos de procedencia del medio de impugnación, la Sala procederá a estudiar la prosperidad del mismo.

### **3. Caso concreto**

88. Como ya se expuso, el demandado solicitó revocar el auto de 24 de agosto del presente año, que decretó la medida cautelar de suspensión del Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023<sup>34</sup>, mediante el cual se eligió a Javier Alberto Ayala Amaya como rector de la UMNG.

89. No obstante, es necesario precisar que el señor Javier Alberto Ayala Amaya, en su escrito, además de cuestionar el decreto de la medida cautelar, también dirigió censuras, expresamente, contra la decisión de admitir la demanda, porque, a su juicio, no se tuvo en cuenta la legitimación en la causa del actor y en el libelo no se señaló el concepto de la violación.

<sup>34</sup> Aclarado y corregido, en su parte considerativa, mediante el Acuerdo 04 de 2023.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

90. En consecuencia, debe la Sala resaltar que, de acuerdo con el numeral 14 del artículo 243<sup>a</sup> y 276 de la Ley 1437 de 2011 esta decisión no es susceptible de recurso.

91. Ahora, el recurrente indica que la decisión de suspensión provisional omitió pronunciarse sobre la falta de legitimación en la causa por activa del accionante, manifestada en su respuesta frente a la solicitud cautelar. Reparos que, como ya se dijo, dirigió también frente a la decisión de admitir la demanda.

92. Empero, la Sala observa que lo pretendido por el accionado es cuestionar la decisión de admitir la demanda, en la cual, se analizó si la misma cumplía con los requisitos legales. No obstante, debe recordarse, que dicha providencia no es recurrible, en los términos del segundo inciso del artículo 276 de la Ley 1437 de 2011.

93. En consecuencia, esta Sala no analizará lo atinente a la falta de legitimación de la parte activa, al tratarse de censuras que atacan la admisión de la demanda y no se relacionan con el decreto de la medida cautelar.

94. En todo caso, se aclara, que al resolver el caso concreto, en lo relativo a la solicitud cautelar, este juzgador no debía atender a los citados argumentos, manifestados por la parte pasiva, porque no guardan relación con la decisión frente a la solicitud de suspensión del acto demandado y los requisitos que debe tener en cuenta el juez para su decreto, establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, según el cual, dicha medida «procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud».

95. Por tanto, debe destacarse que la providencia acusada estudió si con el acto de elección, con apoyo en los medios probatorios aportados, se violaron las disposiciones superiores, invocadas por el demandante, concluyendo que, en efecto, el Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 contrarió el Reglamento del Consejo Superior de la UMNG y, en consecuencia, decretó la medida cautelar.

96. En ese sentido, el estudio de la Sala, en lo relativo al decreto de la medida, solo debía circunscribirse a los mencionados aspectos, como en efecto ocurrió, y no a definir si el demandante se encontraba legitimado para ejercer la acción electoral.

97. Así las cosas, no era el escrito de respuesta a la solicitud de medida cautelar, la oportunidad prevista por la ley, para proponer la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, como tampoco le correspondía a este



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

juzgador, al resolver la solicitud cautelar, pronunciarse sobre el asunto, puesto que no era la etapa procesal correspondiente para hacerlo.

98. Por otra parte, el demandado manifestó que, de acuerdo con el auto de 24 de agosto de 2023, el requisito de procedibilidad exige haber ejercido los recursos procedentes contra el acto que se pretende anular y que la autoridad que lo expidió otorgara la oportunidad para interponerlos, lo que no ocurrió con el Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023. Considera el recurrente que el auto que pide revocar omitió indicar los recursos que procedían en contra del acto demandado,

99. Al respecto, se recalca, que, en este caso, el pronunciamiento de la Sala, frente al requisito de procedibilidad, fue objeto de la admisión de la demanda y no del decreto de medida cautelar. En consecuencia, dichas censuras no proceden y, en consecuencia, no serán estudiadas por las razones ya expuestas.

100. No obstante, debe advertirse, que, en el caso de las providencias judiciales, a diferencia de los actos expedidos por autoridades administrativas, no hay disposición en el ordenamiento jurídico, según la cual, se deba indicar los recursos procedentes contra las decisiones que se profieran; es decir, el último inciso del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 solo es aplicable a los actos administrativos.

101. Por lo demás, los medios de impugnación tanto ordinarios como extraordinarios, que se pueden ejercer contra sentencias y autos y su procedencia y oportunidad se encuentran contemplados, a partir del artículo 242, en el CPACA. Asimismo, dentro del capítulo XIII de la misma codificación, el artículo 277 prevé que el auto que decida sobre la suspensión provisional del acto acusado será susceptible de reposición en los procesos de única instancia y de apelación en los de primera.

102. Además, respecto de las decisiones judiciales, como se dijo, no se requiere indicar los medios de impugnación procedentes contra ellas, pues estos se encuentran en las normas procesales correspondientes, lo cual se corrobora en que el mismo recurrente interpuso reposición contra el auto de 24 de agosto de 2023, con fundamento en las citadas disposiciones.

103. Por otra parte, a dicho del impugnante, en la decisión recurrida se hizo una interpretación extensiva, pues el actor no desarrolló el concepto de la violación y se ordenó el decreto de la medida cautelar, Asimismo, que no se aportaron las pruebas necesarias para ello, dado que el acta de la sesión de 20 de junio de 2023 realizada por el Consejo Superior de la UMNG, allegada con la demanda, era provisional y no se encontraba suscrita.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

104. Contrario a tales consideraciones, como se dio cuenta en la providencia recurrida, con la demanda se desarrolló en debida forma el concepto de la violación, en los siguientes argumentos:

La elección del Rector de la UMNG, periodo 2023-2027, está viciada por cuanto se decretó la misma sin el cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo 03 de 2016 "Por el cual se expide el Reglamento del Consejo Superior de la Universidad Militar Nueva Granada", artículo 26, numeral 6, literal "C", esto es que el Rector es elegido por mayoría simple.

De conformidad con la exposición fáctica y los medios de prueba que se aportan junto con el libelo, los ejes arquimédicos que sustentan la afirmación son los siguientes: - El Consejo Superior Universitario de la UMNG se compone por (11) miembros de conformidad con el Acuerdo 03 de 2016, artículo 8, los cuales asistieron en su totalidad a la sesión extraordinaria del 20 de junio de 2023. - El Rector de la UMNG debe ser elegido por mayoría simple por votación de los miembros del Consejo Superior Universitario, entendiendo esta mayoría como la mitad más uno de los votantes, de conformidad con el Acuerdo 03 de 2016, artículos 22 y 26, numeral (6), literal "c".

La mitad más uno de (11) miembros del Consejo Superior Universitario son (6.5) personas, por lo cual; desde interpretación jurisprudencial deben ser (7) personas. - La elección del Rector de la UMNG, periodo 2023-2027, se decretó con (5) votos favorables sobre el candidato, generando una violación directa al estatuto de la Universidad y, consecuentemente; a los principios que inspiran la función pública.

105. De la misma forma, la decisión de decretar la cautelar tuvo como fundamento la vulneración del artículo 26 del Reglamento del Consejo Superior de la UMNG, comoquiera que la elección se dio sin el cumplimiento de la mayoría simple requerida, lo cual concuerda con los argumentos presentados por el actor, en relación con las normas infringidas con el acto acusado.

106. Ahora bien, debe aclarar esta Sala de lo Electoral, que decidir «*extrapetita*», esto es, fuera de lo pedido, como lo asegura el accionado, no se relaciona con la falta de desarrollo del concepto de la violación en la demanda, puesto que aquel vicio implica que se haya resuelto por fuera de las pretensiones, evento que tampoco ocurrió en este caso.

107. En este sentido, contrario al dicho del recurrente, la cautelar se decidió conforme lo expuesto en la demanda y en la solicitud de suspensión provisional, sin hacer interpretaciones extensivas y sin que se evidencia vulneración al debido proceso o que esta corporación actuara de forma parcial o desigual.

108. Sumado a lo anterior, valga aclarar que el acta de la sesión de 20 de junio de 2023, aportada por la parte actora, si bien, como lo dijo el



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

demandado, carece de firmas, es lo cierto que el Consejo Superior de la UMNG, con su escrito de oposición a la solicitud cautelar, allegó el acta definitiva, aprobada y firmada por los miembros de este órgano, la cual se tuvo en cuenta para el estudio del decreto de la suspensión, por ser un documento debidamente aportado al expediente en la oportunidad otorgada para descorrer el traslado de la suspensión provisional.

109. También, el Consejo Superior de la UMNG anexó el Acuerdo 04 de 2023 que aclaró y corrigió, en su parte considerativa, el Acuerdo 03 del mismo año (acto demandado), el cual, por ser lo procedente, fue tenido en cuenta a efectos de constatar lo ocurrido en la sesión de 20 de junio, lo cual se relata en sus consideraciones.

110. Adicionalmente, conforme al artículo 163 de la Ley 137 de 2011, «si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron», lo cual se aplica también a los actos que lo aclaren o modifiquen. Por tanto, el acto demandado se compone tanto del Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 como del 04 de 26 de julio del mismo año.

111. Así las cosas, en punto del principio de congruencia, que, a juicio del demandado, no se atendió en el auto de 24 de agosto de 2023, porque el Acuerdo 04 de 2023<sup>35</sup>, no fue puesto de presente por el demandante, debe concluirse que, como ya se dijo, dicho acto fue allegado por Consejo Superior de la UMNG, y el mismo hace parte integral del acto demandado.

112. En efecto, no puede desconocerse que la finalidad de correr traslado de la petición cautelar al demandado y demás autoridades es que pueden ejercer su derecho de defensa, exponer la argumentación que consideren necesaria y allegar las pruebas que sustenten su dicho.

113. Por su parte, la labor del juzgador será la de analizar, en conjunto, los pronunciamientos y los documentos obrantes al momento de resolver la solicitud cautelar, lo que, en este caso, permitió manifestar que el acto de elección fue aclarado y modificado por el Acuerdo 04 de 26 de julio de 2023, sin alterar la decisión allí adoptada.

114. Ahora, respecto a que no acreditó la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable para sustentar la suspensión del acto de elección cuestionado, así como la falta de aplicación del *test* de proporcionalidad para decidir sobre el decreto de la medida cautelar, debe reiterarse que en los términos del artículo 231 del CPACA:

**Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se**

<sup>35</sup> «Por el cual se aclara y corrige el Acuerdo 03 del 20 de junio de 2023 “Por el cual se elige al Rector de la Universidad Militar Nueva Granada”».



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas** o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (Negrillas fuera de texto)

115. La misma norma establece que, en los demás casos, deberán acreditarse requisitos adicionales, entre ellos, «[q]ue al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable» o «[q]ue existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios».

116. En ese sentido, para el caso concreto, tratándose de la suspensión de un acto administrativo, la ley solo exige analizar, de las disposiciones invocadas como violadas y de las pruebas allegadas, si de la confrontación de las mismas con el acto demandado, es posible concluir que resultaron vulneradas.

117. En consecuencia, no era preciso exigir la invocación de un perjuicio irremediable, por parte del demandado, ni que la Sala analizara la existencia del mismo y realizara un juicio de proporcionalidad de la medida cautelar, pues la Ley 1437 de 2011 determinó, expresamente, lo que debe tener en cuenta el juez de lo contencioso administrativo, para decidir la suspensión provisional de un acto demandado, lo que no incluye los mencionados aspectos que extraña el demandado.

118. En el recurso también se hizo referencia a que, para superar el supuesto vacío normativo del reglamento, el consejo superior acudió a reglas de interpretación, para lo cual, se apoyó en jurisprudencia de esta Sección.

119. Al respecto, es preciso aclarar, que en el caso estudiado en el proceso de radicado núm. 11001-03-28-000-2020-00059-00, se analizó lo relativo a la falta de *quórum* decisorio para elegir a ocho magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en razón a una imposibilidad fáctica, pues había una «composición excepcional» o falta de miembros de la Sala Plena de la corporación para el momento de la elección lo que justificó que la misma se materializara con menos votos de los requeridos. Lo cual no significó una modificación en el reglamento sino una aplicación de la Ley 270 de 1996, pues no resultada «formal ni materialmente posible» la observancia de aquel.

120. Situación que difiere del presente asunto, en el que el candidato elegido como rector de la UMNG no alcanzó la mayoría simple requerida, de acuerdo con lo establecido en el reglamento del consejo superior universitario. Por tanto, el hecho de no haber logrado las mayorías, no obstaba para cambiar las reglas de juego previamente establecidas en la normativa.

121. En este sentido, el señor Javier Alberto Ayala Amaya resultó elegido con 5 votos que no constituían la mayoría simple establecida en el literal (c)



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

del numeral 6 del artículo 26 del Acuerdo 03 de 2016, según el cual, «[s]erá elegido como Rector el candidato que obtuviere la mayoría simple», disposición que no admite interpretación distinta a la literal.

122. De esta manera, se resalta, el Consejo Superior de la UMNG debía cumplir con la referida norma, en lo que se refería al proceso de elección del rector, y en consecuencia, designar como rector al candidato que obtuviera, mínimo 6 votos, pues no había alternativas distintas a aplicar la ley, como la que propuso el demandado como «expresa», ya que, so pena de cumplir con la mayoría simple necesaria exigida en el reglamento, debía reformarse el mismo en los términos del su artículo 51.

123. Por tanto, la alternativa «tácita» que menciona el impugnante, sobre modificar el Acuerdo 03 de 2016, en los términos de su artículo 51, debió ser utilizada, pero sin desconocer los requisitos previstos para dicha reforma, ni las «formalidades» a las que alude el demandado, necesarias para realizar dicha reforma.

124. En consecuencia, no era lo procedente acudir a otras normas, a principios generales del derecho o a jurisprudencia a casos diferentes, o a interpretaciones doctrinales, con tal de desatender la votación obligatoria, necesaria para la elección del rector de la universidad.

125. En todo caso, la presunta falta de regulación, a la hora de no alcanzar la mayoría requerida para ser rector, no existe, por tanto, no puede servir de excusa para desconocer la reglamentación de la universidad y concluir en la aprobación de una propuesta, que claramente contraría lo dispuesto en sus normas internas.

126. En lo relacionado con el principio de autonomía universitaria que, según el demandado, no se tuvo en cuenta en la providencia censurada, a pesar de que se puso de presente en su escrito de oposición a la medida cautelar, no sobra precisar que este precepto está definido por la Constitución Política y la ley, en los siguientes términos:

**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.<sup>36</sup> (Negrillas fuera de texto).

**ARTÍCULO 28.** La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas,

<sup>36</sup> Constitución Política de Colombia.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

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 función institucional.

**ARTÍCULO 29.** La autonomía de las instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley, en los siguientes aspectos:

- a. Darse y modificar sus estatutos;
- b. Designar sus autoridades académicas y administrativas;

[...] <sup>37</sup>

127. La Sección Quinta<sup>38</sup> de esta corporación, al referirse a este principio ha indicado:

Conforme a lo expuesto no cabe duda que las universidades **están habilitadas para expedir sus reglamentos en atención a su capacidad de autorregulación y autodeterminación**. En ellos se determinan las reglas de comportamiento, en especial derechos y deberes, que van a regir la relación de todos los miembros de la comunidad educativa.

Ahora bien, dicha prerrogativa resulta de especial relevancia tratándose de las universidades públicas o con carácter estatal, habida cuenta que esta garantiza que pese a ser financiada con recursos públicos, aquella tenga la suficiente independencia e imparcialidad para adoptar sus propias decisiones y, por ende, satisfacer principios como la libertad de cátedra y de pensamiento.

Es por lo anterior, que tanto la Constitución, como la ley le concedieron a las universidades **las potestades de escoger sus autoridades**, seleccionar sus profesores, administrar su presupuesto, etc., las cuales se justifican en la medida en que posibilitan que la actividad académica **se realice sin ninguna interferencia externa que pueda comprometer su imparcialidad**, es decir, aquellas facultades derivadas de la autonomía universitaria redundan en la garantía de efectiva del servicio público de educación superior.

Por supuesto, como todas las prerrogativas que reconoce la Constitución, la autonomía universitaria no es absoluta e ilimitada, puesto que debe ser ejercida de forma imparcial, razonable y con respeto de los demás derechos y garantías reconocidos en la Carta Política.

128. Quiere decir esto, que lo que buscó el constituyente y el legislador con la autonomía universitaria, entre otras cosas, fue la independencia de las instituciones de educación superior frente a las ramas del poder público u

<sup>37</sup> Ley 30 de 1992 «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior».

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 31 de octubre de 2018. Radicado núm. 11001-03-28-000-2018-00009-00. MP. Alberto Yepes Barreiro.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

otros órganos, sin que dichos centros de estudio se vieran permeadas por la intervención de otras entidades estatales.

129. En ese sentido, la facultad de darse sus propios estatutos y reglamentos y escoger sus autoridades son algunas de las principales manifestaciones de la autonomía universitaria.

130. En el presente caso, era el Consejo Superior de la UMNG quien debía observar su propio reglamento al momento de elegir al rector de la universidad, en virtud de sus facultades legales. No obstante, con el Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 se buscó modificar la mayoría requerida para la elección de dicha autoridad, lo que resultó en una desatención a sus normas propias.

131. En ese sentido, debe aclararse, que la propuesta que obtuvo la mayoría simple de votos, en la sesión de 20 de junio de 2023 del Consejo Superior de la UMNG, no fue la de elegir al señor como Javier Alberto Ayala Amaya como rector de la institución, sino que «se validara como mayoría simple la votación que ya se había presentado en la sesión del CSU, correspondiente a la elección del Rector»<sup>39</sup>, lo cual requería mayoría calificada, pues se trataba de una reforma al reglamento.

132. Al respecto, en el acta de sesión extraordinaria de 20 de junio de 2023 del Consejo Superior Universitario, se consignó, «Por consiguiente el Secretario del CSU, indico que de acuerdo la manifestados (sic) por los honorables Consejeros, la votación fue siguiente: seis (6) votos aprobando la propuesta y cinco (5) negativos. Entonces se aprueba la propuesta de que la "elección del Rector de la UMNG para periodo 2023- 2027, sea por el candidato que tenga la mayoría de los votos, es decir el señor Mayor General (RA) Javier Alberto Ayala Amaya».

133. Fue por ello, justamente, que esta Sección, con la decisión recurrida, procuró por el cumplimiento del Acuerdo 03 de 2016, en el que se reguló el procedimiento y la mayoría necesaria para la elección del rector de la UMNG y en ese sentido, decretó la suspensión del acto que contiene la cuestionada elección.

134. En ese orden, esta Sala no desconoció la autonomía universitaria, sino que, por el contrario, propendió por la observancia de la regulación interna de la UMNG, al encontrar violadas las disposiciones que la institución educativa había previsto en el reglamento del consejo superior universitario, en ejercicio de este principio.

135. Conforme lo anterior, no se revocará la decisión de 24 de agosto de 2023, en lo relativo al decreto de la medida cautelar de los efectos del

<sup>39</sup> Tomado de las consideraciones del Acuerdo 04 de 2023.



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 aclarado y corregido en su parte considerativa, mediante el Acuerdo 04 de 2023.

#### 4. Otras decisiones

136. Por último, en cuanto a las solicitudes de intervención, en calidad de terceros, de los señores Oscar Iván Garzón Guevara y Melba Luz Calle Meza, en virtud del artículo 228 del CPACA, según el cual, «**[e]n los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante**», y dado que en este proceso no se ha realizado audiencia inicial, se les reconocerá como impugnadores. Lo anterior, teniendo en cuenta las limitaciones de los terceros intervinientes, previstas por la ley.

137. Igualmente, se les reconocerá como impugnadores a los señores Astrid Rubiano Fonseca, José Luis Ramírez Arias, William Gómez Rivera, Milton Mauricio Herrera Ramírez, Liliana Franco Lara, María Margarita Tirado Álvarez, Sergio Néstor Osorio García, Angela Marcela Mejía Fajardo, Fernando Cantor Rincón, Oscar Javier Reyes Ortiz, Angélica Ramírez, Oscar Fernando Avilés Sánchez, Adriana Carolina Silva Arias Diego Renza Torres, Juan Carlos Ávila Morales, Jairo Andrés Villalba Gómez, Tatiana Rodríguez Chaparro, Lady Rossana Palomino García, Jean C Mejía A, Carolina Isaza Aranguren, Darío Amaya Hurtado, Olga Lucia Ramos Sandoval, Leonardo Enrique Solaque Guzmán, Andrés González Serrano, Javier Fernando Camacho Tauta, Beynor Antonio Páez Sierra, Diana Maritza Marulanda Cardona, Rubén Darío Hernández Beleño, Wilson Javier Sarmiento Manrique, Gustavo Andrés Baquero Rodríguez, William Aperador, Misael Tirado Acero, Martha Lissette Sánchez Cruz, Carlos Felipe Urazán Bonells, Juan Carlos Ruge, Julián Carrillo, Daniel Rodríguez Caicedo, Robinson Jiménez, Mauricio Mauledoux y Marlene Lucia Aguilar Benavides, quienes, aunque no solicitaron expresamente ser tenidos como tal, manifestaron interés en el proceso<sup>40</sup>, por su calidad de docentes, el cual fundaron en los artículos 224, 228 y 171.3 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, la Sala

#### RESUELVE:

**PRIMERO: NO REPONER** el auto de 24 de agosto de 2023, en cuanto decretó la medida cautelar de suspensión provisional del Acuerdo 03 de 20 de junio de 2023 «Por el cual se elige al Rector de la Universidad Militar Nueva Granada», periodo 2023-2027, aclarado y corregido, en su parte considerativa, mediante el Acuerdo 04 de 2023.

<sup>40</sup> «Como ciudadanos y docentes de carrera de la UMNG, tenemos interés directo en la salvaguarda de la estabilidad administrativa y del prestigio de nuestra Institución académica, tradicionalmente considerada como una de las mejores del país. Un patrimonio institucional que se ve afectado en la actualidad debido a la inconsistente demanda de nulidad contra la elección del Rector, Javier A. Ayala Amaya».



Demandante: Luis Fernando Puentes Torres  
Demandado: Javier Alberto Ayala Amaya  
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00

**SEGUNDO: RECHAZAR** el recurso de reposición interpuesto por el señor Javier Alberto Ayala Amaya contra la decisión de admitir la demanda, del auto de 24 de agosto de 2023.

**TERCERO: RECHAZAR** el recurso de reposición interpuesto por el abogado Jorge Tirado Navarro contra el auto de 24 de agosto de 2023 y las solicitudes de aclaración y adición presentadas por él y por Oscar Iván Garzón Guevara, sobre la misma providencia.

**CUARTO: RECONOCER** como terceros impugnadores a Oscar Iván Garzón Guevara, Melba Luz Calle Meza, Astrid Rubiano Fonseca, José Luis Ramírez Arias, William Gómez Rivera, Milton Mauricio Herrera Ramírez, Liliana Franco Lara, María Margarita Tirado Álvarez, Sergio Néstor Osorio García, Angela Marcela Mejía Fajardo, Fernando Cantor Rincón, Oscar Javier Reyes Ortiz, Angélica Ramírez, Oscar Fernando Avilés Sánchez, Adriana Carolina Silva Arias Diego Renza Torres, Juan Carlos Ávila Morales, Jairo Andrés Villalba Gómez, Tatiana Rodríguez Chaparro, Lady Rossana Palomino García, Jean C Mejía A, Carolina Isaza Aranguren, Darío Amaya Hurtado, Olga Lucia Ramos Sandoval, Leonardo Enrique Solaque Guzmán, Andrés González Serrano, Javier Fernando Camacho Tauta, Beynor Antonio Páez Sierra, Diana Maritza Marulanda Cardona, Rubén Darío Hernández Beleño, Wilson Javier Sarmiento Manrique, Gustavo Andrés Baquero Rodríguez, William Aperador, Misael Tirado Acero, Martha Lissette Sánchez Cruz, Carlos Felipe Urazán Bonells, Juan Carlos Ruge, Julián Carrillo, Daniel Rodríguez Caicedo, Robinson Jiménez, Mauricio Mauledoux y Marlene Lucia Aguilar Benavides.

**QUINTO:** Contra esta decisión no procede recurso alguno, de conformidad con el numeral 3° del artículo 243A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2080 de 2021, por lo que, una vez en firme, se deberá remitir el expediente al despacho, para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>”