



Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., primero (1.º) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00155-00
Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, rector de la Universidad Nacional de Colombia, período 2024-2027

Tema: Admite demanda y resuelve solicitud de suspensión provisional

AUTO

Pasa la Sala a pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda y la solicitud de suspensión provisional, presentada¹ por Jorge Alberto Espinosa López, contra la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la Universidad Nacional de Colombia, período 2024-2027, contenida en el acta de sesión extraordinaria nro. 10 del 6 de junio de 2024, del Consejo Superior Universitario (CSU) y en la Resolución nro. 068 de 2024².

I. ANTECEDENTES

1.1. Fundamentos fácticos de la demanda

1. La parte actora afirmó que, en sesión extraordinaria de 6 de junio de 2024, se designó a Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), periodo 2024-2027, y se «formalizó» mediante Resolución nro. 068 de 2024.
2. Para el accionante, cuando se designó al demandado se desconoció que, desde el 21 de marzo de 2024, «ya existía un rector constitucional, legal y estatutariamente elegido», a saber, José Ismael Peña Reyes quien tomó posesión de su cargo.
3. El demandante precisó que no desconoce que el nombramiento de José Ismael Peña Reyes se demandó en sede del medio de control de nulidad electoral³,

¹ El 14 de junio de 2024, como da cuenta el informe secretarial (Índice 4 Samai).

² «Por la cual se designa al profesor LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2024-2027».

³ 11001032800020240013900





Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

sin embargo, su designación goza de presunción de legalidad, no han sido suspendidos sus efectos jurídicos y mucho menos anulado.

4. Anotó que, al consejo superior de la UNAL (CSU), ingresaron dos nuevos miembros, los representantes del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y de los estudiantes, a quienes calificó como «firmes aliados del Gobierno Nacional» y tenían como propósito «hacer respetar la consulta estamentaria» ante su inconformidad con «la designación del profesor PEÑA», fue así como el CSU «aprovechando oportunamente la nueva mayoría, determinó remover al profesor PEÑA del cargo de rector».

5. Señaló que, según la Resolución nro. 067 de 2024 del CSU, se pretendió «corregir» el procedimiento adelantado, a pesar de que la actuación ya había concluido con el nombramiento de José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, cargo que ya estaba ejerciendo. El cual, incluso, fue protegido vía acción de tutela. En consecuencia, para el actor, «hay dos rectores nombrados».

1.2. Normas vulneradas y concepto de su violación

6. Para el demandante, la designación, que pide anular, atenta contra los artículos 29 y 113 de la Constitución Política y 3.1., 41, 88 y 97 del CPACA, por incurrir, en falsa motivación.

7. Se afirmó en la demanda que, con la reconfiguración del CSU de la UNAL, se materializó la mayoría requerida para «remover» a José Ismael Peña Reyes de la rectoría, para lo cual adoptaron medidas de «saneamiento y corrección», convocaron a sesión extraordinaria para elegir rector y designaron a Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, lo cual se «formalizó» en la Resolución nro. 068 de 2024.

8. Dichas actuaciones conllevan la vulneración al derecho al debido proceso y al principio de legalidad, «de las normas en materia de saneamiento de la actuación administrativa [...] que establece el procedimiento para la revocación del acto particular-concreto y por supuesto de la confianza legítima en la modalidad de violación de acto propio».

9. Todo lo anterior porque, en su criterio, al designar a Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la UNAL, se desconoció que dicho cargo ya lo ejercía José Ismael Peña Reyes. Por tanto, no había lugar al adelantamiento de medidas de «saneamiento y corrección».

10. Sostuvo que la designación demandada incurre en **falsa motivación**, por cuanto, en la Resolución nro. 067 de 2024 el CSU afirmó que:

- i) «[E]s anómala» la posesión de José Ismael Peña Reyes, pues, en su criterio, «fue designado rector de la UN por acto administrativo que, hasta ahora, ninguna autoridad judicial ha suspendido o anulado».





Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

- ii) «[N]o habiendo concluido la actuación administrativa con la firma del Acta de la sesión ni con la firma del acto de designación, no pudieron producir efectos jurídicos [...]», en este punto, señaló que la elección de José Ismael Peña Reyes no se formalizó porque el Ministerio de Educación Nacional (MEN) «se negó sin razón justificada aprobar el acta de la sesión» que daba cuenta de su designación.

En consecuencia, dicha cartera ministerial no podía negarse a suscribir el acta y estar «al frente de la tarea de tomar medidas de corrección», para finalmente nombrar nuevo rector.

- iii) «La declaratoria que por esta resolución se dispone no significa un acto revocatorio de tales actuaciones del CSU en sesión del 21 de marzo de 2024, pues como no culminaron con las firmas de las respectivas autoridades competentes, no podían producir efectos que dieran lugar a crear, en manera alguna, situaciones jurídicas particulares respecto de las cuales se requeriría, si así fuere, contar con el consentimiento de su titular [...]».

Para el actor, la decisión del CSU, en sede administrativa, de designar a José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, fue definitiva e irreversible.

En este orden, con apoyo en providencia del Consejo de Estado, Sección Segunda⁴ y en concepto del Departamento Administrativo de la Función pública⁵, para el demandante, se debió pedir el consentimiento de José Ismael Peña Reyes para «revocar» el acto que lo designó rector y, en caso de no conseguirlo, era lo procedente que el CSU de la UNAL acusara la legalidad de su propio acto.

Conforme lo anterior, como no se pidió consentimiento a José Ismael Peña Reyes, se incurrió en expedición irregular y agregó que «el hecho de que la “revocatoria directa” haya sido encubierta con el velo del saneamiento y de la corrección de presuntas irregularidades no significa que sus efectos reales no se hayan producido».

- iv) Respecto del cargo de **violación de acto propio**, sostuvo que no resulta admisible permitir que el cambio de integrantes del CSU de la UNAL pueda conllevar a «expedir decisiones contradictorias sobre un mismo individuo», cuando ese órgano colegiado no puede desconocer «derechos adquiridos de una persona que ya se nombró, a quien ya le comunicaron el nombramiento y quien ya se posesionó».

Así las cosas, advirtió la vulneración del artículo 113 de la Constitución Política porque, en su criterio, el CSU asumió funciones propias del juez de lo

⁴ Sentencia de 25 de noviembre de 2021, Rad. 250002342000201605242101. Actor: Efraín Torrado García contra el Ministerio de Relaciones Exteriores. MP. Carmelo Perdomo Cuéter.

⁵ Nro. 126801 Rad. 20212060163662 de 26 de marzo de 2021.





Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

contencioso, «al restar efectos jurídicos a un acto de nombramiento de un funcionario de periodo fijo», además, «atropella la buena fe».

v) De igual manera se acusa que la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz vulnera el artículo 88 del CPACA, para lo cual, se insistió en que se produjo a pesar de que José Ismael Peña Reyes estaba ejerciendo como rector, lo que configuró una clara «usurpación de funciones», pues sustituyó al Consejo de Estado, Sección Quinta, en su función de «desatar demandas».

vi) En este punto, advirtió que era lo procedente esperar hasta la culminación de los procesos electorales,⁶ adelantados contra la elección de José Ismael Peña Reyes.

1.3. Pretensiones

11. Con fundamento en lo anterior, Jorge Alberto Espinosa López solicitó anular el Acta de la sesión extraordinaria nro. 10 de 6 de junio de 2024, la Resolución nro. 068 de 2024⁷ y la Resolución nro. 067 de 2024⁸, todos expedidos por el CSJ de la UNAL.

12. Además, pidió «que mientras se dicta sentencia, se suspendan provisionalmente sus efectos».

13. Luego, la parte demandante, mediante memorial radicado el 17 de julio de 2024, señaló, en síntesis, que el fundamento de la cautelar requerida es el mismo expuesto para sustentar el concepto de la violación de la demanda.

1.4. Pronunciamientos sobre la medida cautelar⁹

14. En auto de 15 de julio del 2024, el despacho ponente corrió traslado¹⁰ de la petición de suspensión de los actos acusados¹¹ y se presentaron las siguientes intervenciones:

1.4.1. El demandado

15. Por medio de apoderado, se opuso al decreto de la medida cautelar, pues, a su juicio, con la demanda se pretende la reivindicación de la presunta elección de

⁶ 11001032800020240013900, 11001032800020240014100 y 11001032800020240012000.

⁷ «Por la cual se designa al profesor LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2024-2027».

⁸ «Por medio de la cual se verifican y corrigen las irregularidades encontradas en la actuación administrativa para el nombramiento de rector que tuvo lugar en la sesión del 21 de marzo de 2024, y se dictan nuevas disposiciones para su designación para el periodo 2024-2027»

⁹ Por auto de 20 de junio de 2024 el despacho ordenó oficiar al CSU de la UNAL, previa admisión de la demanda, en procura de obtener copia del acta de la sesión extraordinaria nro. 10 del 6 de junio de 2024, en la cual consta que se designó a Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector.

¹⁰ El cual transcurrió del 18 de julio hasta el 24 de julio de 2024

¹¹ Al demandado, al Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, a través de su presidente, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.



Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

José Ismael Peña Reyes como rector de la UNAL, pero no desvirtuar la legalidad de la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz.

16. Agregó que el actor deja entrever, en su demanda, que lo pretendido es el «restablecimiento automático», de los derechos laborales de José Ismael Peña Reyes, lo que deviene improcedente, en sede del medio de control de nulidad electoral, en consecuencia, destacó que puede ejercer «acción resarcitoria de carácter laboral», para discutir la legalidad de la Resolución nro. 067 de 2024, «dándole a tal acto el carácter de revocatoria del nombramiento del señor Peña Reyes como rector de la UN».

17. En relación con lo anterior, concluyó que la competencia de esta sección se limita al análisis de la nulidad de la Resolución nro. 068 de 2024 y el acta 10 de 6 de junio de 2024, ambas del CSU, pero precisó que la parte actora, realmente, no cuestiona las «razones de fondo de la elección de mi mandante tras haber encontrado configurada alguna infracción al procedimiento electoral aplicado para tal fin [...]», por el contrario, solo presenta «objeciones», respecto de la Resolución nro. 067, frente a la cual, la Sala de lo electoral carece de competencia para conocer de su legalidad.

18. Expuso que, de aceptarse que el fundamento de la demanda radica en la existencia del acto de designación de José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, no puede desconocerse que el CSU informó que «tal acto [Resolución 046 de 2024] no había sido expedido».

19. Señaló que la petición cautelar del demandante carece de apariencia de buen derecho, está «edificada en una confusión sobre la naturaleza del acto electoral» y no da cuenta de la existencia de perjuicio por mora ni de que sea posible que los efectos de una decisión definitiva sean nugatorios.

20. Destacó que la elección de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz ha permitido la normalización de las actividades académicas de la UNAL, lo que, en su criterio, demuestra su legitimidad como rector.

1.4.2. Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia

21. Su secretaria general manifestó que dicho órgano colegiado, en sesiones extraordinarias, realizadas el 19 y el 23 de julio de 2024, decidió¹²:

[...] oponerse a la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados y, en especial, del acto de elección acusado, contenido en la Resolución 068 del 6 de junio de 2024 por medio de la cual se designó a LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ como RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, PARA EL PERIODO 2024- 2027. (Sic).

¹² Aclaró: «que la presente respuesta fue aprobada por 5 de los 7 integrantes del Consejo Superior Universitario. Los dos integrantes que no aprobaron la respuesta señalaron que van a enviar su pronunciamiento de manera directa al Consejo de Estado».





Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

22. Como fundamento de dicha decisión, expuso que el accionante pidió la suspensión provisional, pero no la argumentó, con todo, expuso que «[o]bviamente, en la demanda se aducen, básicamente, los siguientes cargos de violación», a saber, i) cuando se expidió la Resolución 067 de 2024, ya se había designado a José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL; ii) sí se expidió acto de elección a favor de José Ismael Peña Reyes por el CSU; iii) existen demandas electorales contra la elección de José Ismael Peña Reyes y; iv) correspondía esperar que el juez de lo electoral resolviera la legalidad de la elección y la posesión de Ismael Peña Reyes.

23. Sostuvo que la petición cautelar resulta improcedente porque, contrario al dicho del actor, la «designación del profesor José Ismael Peña no produjo efectos jurídicos», pues ni el acta del CSU, ni la resolución fueron suscritos, según se advierte del contenido de la Resolución nro. 067 de 2024.

24. Indicó que, con ocasión de lo anterior, «el CSU dispuso retomar el proceso de designación de Rector en sesión extraordinaria» y, finalmente, el 6 de junio de 2024, se designó al demandado como rector de la UNAL (Resolución 068 de 2024), «siendo el único que ostenta tal calidad, y la ha ejercido desde su designación».

25. Así las cosas, resaltó «que en la actualidad no existe duplicidad de Rectores sino un solo Rector designado formalmente por la Resolución No. 068 de 2004, con fundamento en la Resolución No. 067 de 2004, ambas del CSU» (sic).

26. Señaló que las Resoluciones 067 y 068 de 2024 no vulneran las normas que se citan en la demanda, por el contrario, tienen el suficiente respaldo estatutario, legal y constitucional.

27. Por otra parte, expuso que no se desconoció la garantía constitucional a ser elegido de José Ismael Peña Reyes y, mucho menos, se le causó perjuicio alguno, para lo cual, reiteró que «las actuaciones para la designación del 21 de marzo de 2024 no produjeron efectos jurídicos por las irregularidades halladas y declaradas por el CSU (...) como lo determinó fehacientemente la Resolución No 067 de 2024 del CSU que goza de presunción de legalidad».

28. En lo demás, afirmó que, en todo caso, la solicitud cautelar no da cuenta de apariencia de buen derecho, «los vicios de ilegalidad (...) son débiles» porque no existen dos rectores y la designación del demandado está fundada en el Estatuto General de la Universidad. Además, no se advierte la existencia de perjuicio irremediable.



Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

1.4.3. Verónica Botero Fernández y Diego A. Torres¹³

29. Solicitaron que «se acceda a la suspensión de los efectos del Acta 10 del 6 de junio de 2024 y de su acto derivado: Resolución 068 del CSU, mediante la cual se designó al profesor Leopoldo Alberto Múnera, reestableciéndose al estado en que se encontraba antes la designación presuntamente legal del profesor José Ismael Peña [...]».

30. Explicaron que hicieron parte de la sesión del 21 de marzo de 2024, en la que se «designó» a José Ismael Peña Reyes y, luego, de las adelantadas para elegir al demandado, como rector de la UNAL. Además, realizan este pronunciamiento porque «consideramos no tener las garantías para que nuestra posición que es todo lo contrario a la propuesta [por los demás miembros del CSU] pueda ser tenida en cuenta de manera integral en la respuesta que se remita [...]».

31. Manifestaron que era su deseo «profundizar los argumentos para que se acceda a la medida provisional de suspensión» y, en este orden, resaltaron que «advertimos a los restantes miembros del CSU el 6 de junio de 2024, que no debían continuar con la designación de un rector, porque se estaría violando flagrantemente el principio de presunción de legalidad y el debido proceso del rector que ya se había designado».

32. Como dicha sugerencia no fue acogida y, por el contrario, se designó al demandado como rector, «en propiedad», se creó «la coexistencia de dos rectores», pues consideran que el proceso eleccionario adelantado culminó «con la designación de José Ismael Peña Reyes».

33. En este orden, afirmaron que la elección del demandado se justificó en «una “corrección” de lo actuado el 21 de marzo de 2024, porque el acto no había sido expedido, desconociéndose las 2 constancias expedidas por la Secretaría General del CSU y lo establecido en los artículos 88 y 95 del CPACA; más las advertencias que hicimos los 3 miembros del CSU según constancias adjuntas para las sesiones de 09 y 10 del 6 de junio de 2024».

34. Luego, expusieron sus reparos frente a la presunta falta de requisitos de María Alejandra Rojas Ordoñez, como secretaria general *ad-hoc* del CSU, además, se refirieron a los cargos de desviación de poder y fraude a resolución judicial, respecto de los cuales no se ahonda porque resultan ajenos a esta controversia, por tratarse de aspectos que no fueron alegados por el demandante.

1.5. Concepto del Ministerio Público

35. La procuradora delegada ante esta Corporación hizo un análisis puntual de los argumentos expuestos en la demanda, concluyó que la cautelar cumple con los

¹³ Quienes comunicaron ser representantes del Consejo Académico y profesoral del CSU de la UNAL.





Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

requisitos del artículo 231 del CPACA y que, además, es procedente acceder a su decreto.

36. En síntesis, de acuerdo con la agente del Ministerio Público, el Acta 05 de 2024 da cuenta del derecho personal que le asiste a José Ismael Peña Reyes «a ser nombrado formalmente, y posesionado como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2024-2027». Por tanto, considera:

[...] [C]laro que el CSU de la Universidad Nacional de Colombia, al pretender retrotraer el procedimiento de elección del rector, para llevar a cabo uno nuevo, luego de haberse efectuado ya válidamente un procedimiento eleccionario, con su correspondiente resultado, infringió las normas en que debía fundarse el acto y con ello, el debido proceso, por lo que la designación de **LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ** como rector de la Universidad Nacional de Colombia debe ser suspendida, en salvaguarda de los principios de presunción de legalidad de la actuación administrativa con la cual se eligió inicialmente a **JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES**, así como de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y eficacia del voto. Adoptar una posición contraria *prima facie* en lo que hace al Ministerio Público, implicaría caer en la limitación del derecho constitucional a elegir y ser elegido del último de los mencionados. (Sic).

37. Para finalizar afirmó que esta Sala de lo Electoral conoce de las demandas presentadas contra la elección de José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL y, en algunas, «omitió pronunciarse sobre la suspensión provisional de sus efectos, por lo que, a la fecha, dicha designación cuenta con plena validez».

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

38. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer de este proceso, en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4^o¹⁴ del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el inciso final del artículo 277 del CPACA y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta corporación¹⁵.

¹⁴ «De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o **consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional** y las comisiones de regulación. Igualmente, de la nulidad del acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicefiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo». Se recalca que según el Decreto Ley 1210 de 1993, la Universidad Nacional «es un ente (...) autónomo **del orden nacional**».

¹⁵ Artículo 13.- “DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS 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: (...) 3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos”.





Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

2.2. Admisión de la demanda

39. La admisión de la demanda de nulidad electoral pasa por el cumplimiento de las exigencias de los artículos 162, 163, 164, 166 y 281 del CPACA, relativos a los requisitos formales de la misma, la debida individualización de las pretensiones, el ejercicio oportuno del derecho de acción y el acompañamiento de los anexos; previsiones que se encuentran satisfechas en el asunto bajo examen.

40. En efecto, en la demanda se indicaron las partes y sus representantes; los hechos que la sustentan; las normas vulneradas y el concepto de su violación, en relación con los presuntos defectos que adolece la designación acusada.

41. En este punto, se debe precisar que, de conformidad con el artículo 139 del CPACA, el objeto de este medio de control es la nulidad de los actos de elección y de nombramiento.

42. Así las cosas, en este preciso caso, de la revisión formal de los actos que se pide anular, se advierte que la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la UNAL, está contenida en el Acta de la sesión extraordinaria nro. 10 de 6 de junio de 2024 y en la Resolución nro. 068 de 2024¹⁶ por tanto, son los únicos pasibles de ser anulados vía medio de control de nulidad electoral.

43. Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de la Resolución nro. 067 de 2024¹⁷, del CSJ de la UNAL, pues mediante este acto no se resolvió designar al demandado como rector de la UNAL.

44. En este orden de ideas, a este juez de lo electoral le compete analizar la legalidad de los actos en los cuales se decidió designar a Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la UNAL, a saber, Acta de la sesión extraordinaria nro. 10 de 6 de junio de 2024 y la Resolución nro. 068 de 2024¹⁸, mientras que respecto de la Resolución nro. 067 de 2024, únicamente, se acudirá a su análisis para verificar los hechos y fundamentos de la demanda que guarden estrecha relación con la elección que se demanda, sin que esta sección tenga competencia, en el asunto de la referencia, para resolver respecto de su legalidad.

45. Por otra parte, conviene aclarar que, en los términos del artículo 162.8. CPACA, no era exigible al accionante el envío simultáneo del libelo al correo electrónico del demandado, toda vez que, con la demanda, solicitó la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados.

¹⁶ «Por la cual se designa al profesor LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2024-2027».

¹⁷ «Por medio de la cual se verifican y corrigen las irregularidades encontradas en la actuación administrativa para el nombramiento de rector que tuvo lugar en la sesión del 21 de marzo de 2024, y se dictan nuevas disposiciones para su designación para el periodo 2024-2027»

¹⁸ De 6 de junio de 2024





Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

46. Finalmente, se pone de presente que el medio de control se ejerció de manera oportuna, dado que, entre su presentación, que ocurrió el 14 de junio de 2024, y la expedición de los actos atacados, que data del 6 del mismo mes y año, transcurrieron menos de 30 días hábiles.

2.3. De la medida cautelar de suspensión provisional

47. La Constitución Política de 1991, en su artículo 238, dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos jurídicos de los actos administrativos, precepto desarrollado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

48. El artículo 229 del CPACA señala que las medidas cautelares proceden en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, por solicitud debidamente fundamentada y agrega que «[...] podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo». A su vez, la norma señala que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

49. Por su parte, el artículo 231 de la misma codificación precisa que 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 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».

50. En este orden de ideas, para decretar dicha medida cautelar se requiere que, i) se solicite por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en escrito separado, ii) el demandante señale con precisión el soporte argumentativo de su petición y iii) exista violación de las disposiciones invocadas, lo cual debe surgir de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores alegadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas con su requerimiento cautelar.

2.4. Decisión de la medida cautelar

51. Como ya quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, en resumen, para la parte actora, los actos que contienen la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz se deben suspender en cuanto a sus efectos jurídicos porque:

i) Cuando se decidió adoptar medidas correctivas en el proceso electoral, adelantado para elegir rector de la UNAL, se desconoció que José Ismael Peña Reyes ya había sido designado en dicho cargo, estaba posesionado e incluso lo ejercía.





Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

Así las cosas, la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz vulneró el artículo 41 del CPACA, pues no se cumplió con la exigencia de corregir irregularidades antes de la expedición del acto respectivo y el 88 de la misma codificación.

ii) El nominador del rector de la UNAL, es el CSU, por tanto, aceptar que la negativa de la ministra de Educación de suscribir el acta que contenía la designación de José Ismael Peña Reyes «sería otorgarle a ese miembro del CSU una especie de voto cualificado o poder de veto sobre una decisión ya tomada por el órgano competente».

iii) Era lo procedente esperar a que se resolvieran las demandas electorales presentadas contra la designación de José Ismael Peña Reyes, contrario a que el CSU procediera a adoptar medidas de corrección de la actuación eleccionaria.

52. En este punto, resalta la Sala que el reparo del demandante parte de establecer que en la sesión de 21 de marzo de 2024, se designó a José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, pues de ser así, según su entender, la actuación eleccionaria culminó y, en consecuencia, no había lugar a proceder con la corrección y verificación de las actuaciones allí adelantadas y, mucho menos, a elegir al demandado en el mencionado cargo.

53. Para resolver lo anterior, debe dejarse claro que el debate en el presente asunto se circunscribirá a establecer la legalidad de la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la UNAL, sin que sea dable entrar al análisis de los presuntos derechos adquiridos o vulnerados a José Ismael Peña Reyes, pues el medio de control ejercido, de nulidad electoral, encuentra su límite en resolver sobre la nulidad de los actos que, para el presente caso, contengan el nombramiento que se cuestiona.

54. Consecuencia de lo anterior, es que este juez de lo electoral analizará la legalidad del acta de la sesión extraordinaria nro. 10 de 6 de junio de 2024 y la Resolución nro. 068 de 2024 y acudirá a la Resolución nro. 067 de 2024 del CSU, a efectos de revisar si, como lo afirma la parte actora, de su contenido se advierte la existencia de yerros que puedan llegar a viciar la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz; es decir, respecto de este último acto su análisis será indirecto.

55. Así las cosas, establecidas las anteriores precisiones, para esta Sala, en esta precaria instancia del proceso, no es posible y tampoco procedente entrar a resolver si se configura la vulneración de las disposiciones señaladas en la demanda, como se precisa a continuación.

56. Para el demandante, se infringió el contenido de los artículos 29 y 113 de la Constitución Política; 3.1., 41, 88 y 97 del CPACA., cuando el CSU de la UNAL «removió» a José Ismael Peña Reyes de la rectoría, adoptó medidas de «saneamiento y corrección», convocó a sesión extraordinaria para elegir rector



Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

(Resolución nro. 067 de 2024 del CSU) y designó a Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, en dicho cargo.

57. Teniendo en consideración que las normas invocadas propenden por el derecho al debido proceso, el principio de imparcialidad, la figura de la corrección de irregularidades en actuación administrativa y la revocatoria de actos particulares y concretos, que para el actor están vulneradas porque se retiró de la rectoría de la UNAL a José Ismael Peña Reyes y, en su lugar, se designó a Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, en esta instancia admisorio del proceso no resulta procedente establecer si se configura la infracción de dichas disposiciones.

58. Lo anterior porque, de la revisión de las decisiones adoptadas en dicha Resolución 067 de 2024, no se advierte la relacionada con la presunta remoción de José Ismael Peña Reyes, por el contrario, es un aspecto objeto de debate, que deberá ser resuelto en el fallo que ponga fin a la presente controversia, la forma en que se produjo su elección y posesión y si la actuación eleccionaria se encontraba o no finalizada, ante lo cual se reitera que estos aspectos solo serán analizados en lo que guarde directa relación o afecte de legalidad la elección de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz que se pide anular.

59. Sumado a lo dicho, resolver, como lo requiere el demandante y los demás intervinientes, las implicaciones de la abstención de la firma del acta de la sesión del 21 de marzo de marzo de 2024, por parte de la ministra de Educación, conlleva la necesidad de tener y revisar la totalidad de los antecedentes administrativos del proceso eleccionario, adelantado para elegir al rector de la UNAL y, luego de ello, agotar el respectivo debate probatorio.

60. Por otra parte, señala el peticionario que el CSU de la UNAL «usurpó» las funciones del juez de lo contencioso, al momento de «restar efectos jurídicos a un acto de nombramiento de un funcionario de periodo fijo» y al «desatar demandas», refiriéndose a las presentadas contra la elección de José Ismael Peña Reyes.

61. Para esta Sala, dichos reparos no conllevan a declarar la suspensión provisional que se solicita porque, se insiste, esta no es la instancia para pronunciarse respecto de los efectos de las decisiones adoptadas en la Resolución 067 de 2024, y su influencia en la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la UNAL.

62. De manera adicional, tampoco se advierte configurada la supuesta usurpación de funciones del CSU, respecto de las asignadas a este juez de lo electoral, cuando es lo cierto que las demandas presentadas contra la elección de José Ismael Peña Reyes¹⁹, están en curso, como incluso lo admite la parte actora.

63. En este punto, conviene dejar en claro que, si bien es cierto, se están tramitando los procesos que cursan contra la designación de José Ismael Peña

¹⁹ 11001032800020240013900, 11001032800020240014100 y 11001032800020240012000





Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

Reyes, esta circunstancia no impone, al menos por ahora, que se deba concluir con certeza que, para cuando se dictó la Resolución 067 de 2024, ya existía un rector «debidamente elegido» o que la actuación eleccionaria estaba concluida, como lo pretende el accionante, pues, se insiste, son yerros que deberán ser abordados en el fallo que ponga fin a la controversia.

64. En conclusión, como quedó expuesto, es lo procedente, denegar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos que contienen la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la UNAL, porque, en esta instancia admisorio, no es dable definir los alcances de las decisiones adoptadas por el CSU en la Resolución 067 de 2024, respecto de la elección que se pide anular, sumado a la falta de elementos probatorios (antecedentes administrativos), a los que se debe acudir para resolver la controversia que pretende entablar la parte demandante.

2.5. Otras decisiones

65. Debe tenerse en cuenta que, en el trámite de este asunto, el CSU de la UNAL informó que la mayoría de sus integrantes (5 de 7) se niegan al decreto de la medida cautelar requerida, en los términos ya explicados.

66. Por su parte, los representantes del Consejo Académico y Profesorado ante el CSU de la UNAL acudieron al proceso, para manifestar que se debía suspender la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz.

67. Por lo anterior, dada su postura y, sin desconocer que aducen su calidad de miembros del consejo superior universitario, pero que no coincide con la expuesta por la mayoría de ese órgano colegiado, lo que procede es reconocerlos como coadyuvantes en este asunto²⁰.

68. Al respecto, es necesario precisar que los coadyuvantes e impugnadores no pueden actuar de manera autónoma pero sí apoyar y colaborar con actos procesales de la parte a la cual pretenden auxiliar, siempre y cuando se encuentren en armonía y guarden relación con lo expuesto por ellos.

69. En lo demás, se reconocerá personería jurídica al abogado Alberto Yepes Barreiro, para actuar en representación del demandado, en los términos del poder otorgado.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

²⁰ Similar decisión adoptó la Sala en el proceso radicado nro. 11001032800020240013600, auto de 20 de junio de 2024, adelantado contra José Ismael Peña Reyes.



Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

II. RESUELVE

Primero: Por reunir los requisitos legales de oportunidad y forma, **ADMITIR**, en única instancia, la demanda presentada por Jorge Alberto Espinosa López, contra la elección de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027, contenida en el Acta de la sesión extraordinaria nro. 10 de 6 de junio de 2024 y en la Resolución nro. 068 de 2024 del Consejo Superior Universitario.

En consecuencia, se dispone:

1. Notifíquese personalmente al señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, en la forma establecida en el literal a) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

En el evento de no ser posible su notificación personal, procédase de conformidad con lo establecido en los literales b) y c) del numeral 1° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

2. Notifíquese al Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional, por conducto de su presidente, o quien haga sus veces, en la forma dispuesta en el artículo 197 de la Ley 1437 de 2011.

3. Infórmese al demandado, a las autoridades que intervinieron en la expedición del acto acusado y a los demás vinculados a este proceso que la demanda podrá ser contestada dentro de los 15 días siguientes a aquel en que sea hecha la notificación personal del auto admisorio o la publicación del aviso, según corresponda.

4. Notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, según lo dispuesto en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5. Notifíquese al demandante esta decisión, por estado.

6. Infórmese a la comunidad la existencia de este proceso en la forma prevista en el numeral 5 del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

7. Comuníquese al director general o al representante delegado para recibir notificaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos del artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

8. Adviértase al presidente del Consejo Superior de la Universidad Nacional que durante el término para contestar la demanda deberá allegar copia de los





Demandante: Jorge Alberto Espinosa López
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz,
rector de la Universidad Nacional de Colombia,
período 2024-2027.
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00155-00

antecedentes administrativos de los actos acusados que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

Segundo: Negar la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acta de la sesión extraordinaria nro. 10 de 6 de junio de 2024 y de la Resolución nro. 068 de 2024 del Consejo Superior Universitario, contentivos de la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz como rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

Tercero: Reconocer personería al abogado Alberto Yepes Barreiro, para actuar en representación del demandado, en los términos del poder otorgado.

Cuarto: Reconocer a Verónica Botero Fernández y Diego A. Torres Galindo y, como coadyuvantes en este caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
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>»