



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00139-00
Demandantes: LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ
ALBERTO YEPES BARREIRO
RODRIGO UPRIMNY YEPES
Demandado: JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES – rector Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Temas: Estudio de admisión de la demanda. Resuelve medida cautelar

AUTO

La Sala procede a pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda de nulidad electoral presentada por los señores Leopoldo Alberto Múnera Ruiz, Alberto Yepes Barreiro y Rodrigo Uprimny Yepes contra el acto de elección del señor José Ismael Peña Reyes, en calidad de rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027; así como de la vocación de prosperidad de la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto cuya nulidad se pretende.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda¹

La parte actora, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 del CPACA, pretende lo siguiente:

Solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Sección Quinta del Consejo de Estado que previo el trámite del medio de control de nulidad electoral previsto en los artículos 275 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, DECLARE

1. Que es nulo, el acto de elección del señor JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES como rector de la Universidad Nacional de Colombia, contenido en el Acta número 05 de 2024 del Consejo Superior Universitario.
2. Que se ordene al Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia, rehacer todo el proceso a partir de la convocatoria que hiciere para realizar

¹ Incoada el 10 de mayo de 2024.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

la sesión extraordinaria para la elección de rector periodo 2024-2027, inclusive, de conformidad al cronograma dispuesto al efecto.

1.2. Hechos

Los demandantes sustentan las pretensiones en los siguientes supuestos fácticos:

1.2.1. La Universidad Nacional de Colombia, como ente autónomo de educación superior, conforme el Decreto Ley 1210 de 1993, se rige internamente por el estatuto general, contenido en el Acuerdo 011 de 2005.

1.2.2. Este último señala que todas las actuaciones, el organigrama y las funciones por dependencias de la universidad deben acatar los principios de transparencia y participación (numerales 5 y 8 del artículo 4).

1.2.3. Asimismo, el numeral 3 del artículo 14 del mismo estatuto, en concordancia con el literal c) del artículo 12 del Decreto Ley 1210 de 1993, asigna al Consejo Superior Universitario – en lo sucesivo CSU, la competencia de elegir al rector para un periodo de tres años, previa reglamentación que se realice para cada caso y con observancia de los resultados obtenidos en la consulta previa a la comunidad académica, los planes y programas de los aspirantes, la valoración de las calidades de estos y las reglas del proceso de selección.

1.2.4. En materia de mayorías, la reglamentación en comento, dispuso que para resultar elegido rector, se requiere del voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto (mayoría absoluta) del CSU, conforme se lee en el artículo 72² del estatuto.

1.2.5. Frente a la elección de rector, indicaron que se expidió el Acuerdo 021 de 2008, el cual fue derogado por el Acuerdo 252 de 2017 –hoy vigente- y la Resolución 278 de 2011, reglamentaria del procedimiento para adelantar la consulta previa a la comunidad académica.

1.2.6. El artículo 7 del Acuerdo 252 de 2017 consagra que el rector es designado por el CSU, conforme a las directrices fijadas en el Decreto 1210 de 1993 y en el estatuto general. Además, dispone que en sesión extraordinaria dicho consejo

² **Artículo 72. Quorum y mayorías.** En los cuerpos colegiados definidos en este Estatuto y los que se creen y definan en otros estatutos y normas de la Universidad, para deliberar se requerirá la presencia de más de la mitad de los miembros con derecho a voto. Las decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes.

Para la designación de Rector o de Decanos de Facultad por parte del Consejo Superior Universitario, se requerirá el **voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto que lo conforman.**



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

defina la metodología que empleará para designar al rector, pero en todo caso, con respeto al sistema de la mayoría absoluta.

1.2.7. Recordaron que, mediante la Resolución 101 de 7 de diciembre de 2023, el CSU definió el cronograma y convocó al proceso de designación de rector de la universidad (periodo 2024-2027) y que la consulta a la comunidad académica se realizó el 12 de marzo de 2024, en las nueve sedes de la universidad, para lograr conformar la lista de elegibles con los cinco aspirantes que obtuvieran las más altas votaciones³.

1.2.8. Indicaron que los aspirantes que en la consulta lograron la mayor aceptación fueron: (i) Leopoldo Alberto Múnera Ruiz (34.4%); (ii) Raúl Esteban Sastre Cifuentes (22.6%); (iii) José Ismael Peña Reyes (8.4%); (iv) Juan Pablo Duque Cañas (7.6%) y Germán Albeiro Castaño Duque (5.4%).

1.2.9. Posteriormente, el 21 de marzo de 2004, el CSU en sesión extraordinaria, convocada para la elección respectiva, hicieron presencia la totalidad de sus integrantes, es decir los ocho miembros con derecho al voto (arts. 13 del estatuto general y 11 del Decreto Ley 1210 de 1993).

1.2.10. Ese mismo día, en horas de la tarde, encontrándose en la sesión extraordinaria, el CSU hizo público el comunicado 003 de 2024, en el que dio a conocer la decisión de elegir al señor José Ismael Peña como rector del ente universitario 2024-2027.

1.2.11. Los demandantes indicaron que solo hasta el 3 de mayo de 2024, se conoció el contenido del Acta 05 de 2024, en versión de resumen ejecutivo⁴ y en mención en nota al pie se lee:

Nota: Este resumen corresponde al acta N° 05 de 2024 del CSU, la cual al momento de esta publicación, solo ha sido firmada por la secretaria técnica del CSU, en razón a la norma que le asiste (acuerdo 11 de 2005 del CSU 'Estatuto General', artículo 20, numeral 2) y según constancia secretaria 02_05_2024.

1.2.12. Señalaron que el acta en mención no ha sido firmada por la entonces presidenta del CSU, la señora Aurora Vergara Figueroa –ministra de Educación Nacional-, por las razones que se exponen en la publicación oficial que hiciera esa cartera en su página *web*, con fecha 2 de mayo de 2024. A grandes rasgos, porque la secretaría general no incluyó las observaciones que envió y que, a juicio de dicho

³ Artículo 6 del Acuerdo 252 de 2017.

⁴ La parte actora indicó que el acta completa ha sido divulgada por el diario El Espectador y se encuentra disponible para consulta de manera digital en: <https://www.elespectador.com/educacion/este-es-el-acta-completa-de-la-sesion-en-la-que-pena-fue-designado-rector-de-la-u-nacional/>



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

ministerio, resultaban necesarias para la transparencia que debe guiar a la universidad en los eventos eleccionarios y más cuando se trata de designar al rector.

1.2.13. Aseveraron que ese mismo 2 de mayo de 2024, el demandado tomó posesión del cargo de rector ante el notario 14 del círculo de Bogotá y en presencia de siete testigos, como quedó protocolizado en la escritura pública 0676, lo que calificaron de espurio y generador de la inexistencia del acto.

1.2.14. Afirmaron que, a pesar de que el estatuto general de la universidad determina que la elección del rector se rige por votación directa y por el sistema de mayoría absoluta, el CSU, contrariando la normativa, escogió la modalidad de voto ponderado para así eliminar candidatos y, por ende, a quienes nunca se les sometió a la calificación de la mayoría estatutaria referida.

1.2.15. Expusieron que, al sustituir el sistema de votación fijado por uno de carácter ponderado, se violó directamente el reglamento estatutario de la universidad que impone la ley de las mayorías absolutas. Aunado a esto, el CSU obró sin competencia al variar la metodología para un caso particular e incurrió en flagrante expedición irregular, con omisión tanto del debido proceso interno como de los procedimientos previos fijados por la normativa regente.

1.2.16. Narraron que, previo a la sesión eleccionaria, se dieron reuniones entre los miembros del CSU, para encontrar puntos comunes y divergentes, entre ellos, optar por la metodología Borda⁵.

1.2.17. Afirmaron que el ganador de la consulta (Leopoldo Múnera Ruiz) iba a ser apoyado con cuatro votos de miembros del CSU, a saber: la señora ministra de educación, las dos delegadas del presidente de la República y la representante estudiantil. Así que, si se hubiera empleado el voto directo y público, el elegido hubiera sido aquel y no el accionado.

1.2.18. Concluyeron que los hechos expuestos evidencian la existencia de vicios de ilegalidad, así como la implementación de un plan premeditado, concreto y bien

⁵ «La regla Borda es un método de votación... es un procedimiento de votación por el que los agentes han de ordenar linealmente las distintas alternativas y asignarles correlativamente puntuaciones escalonadas, decidiendo el mayor cómputo total obtenido cuál es la ganadora». GARCÍA LAPRESTA, José Luis. MARTÍNEZ PANERO, Miguel. Reglas de Borda Graduales: Diseño e idoneidad. Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas Empresariales. Universidad de Valladolid.
<https://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2004%20%20Leon/ponencias/Garcia%20y%20Martinez.pdf>



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

estructurado para violentar tanto los estatutos generales de la universidad como sus reglamentos internos y, con ello, impedir que fuera elegido rector el candidato que obtuvo la mayoría de votos en la consulta de la comunidad académica.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora sustentó que el acto demandado resulta nulo por transgredir los artículos 6, 29, 69, 121 y 209 de la Constitución Política; 72 del Acuerdo 011 de 2005, 7 del Acuerdo 252 de 2017 y 12 y 17 del Acuerdo 19 de 2022, expedidos por el CSU. Además, el acto impugnado adolece de los vicios de expedición irregular, falta de competencia, falsa motivación y desviación de poder.

Las censuras se desarrollaron en los siguientes términos:

1.3.1. Expedición irregular y desatención de las normas procedimentales en que el acto debía fundarse

Al respecto, explicaron que el acto contrarió el procedimiento establecido, por cuanto **(a)** se apartó del sistema de votación previsto en el artículo 72 del estatuto general al desconocer la regla de la mayoría absoluta. En concreto: (i) pretermitió el ejercicio del voto directo de los consejeros frente a los cinco nombres que arrojó la consulta previa e (ii) implementó una metodología que no respetó el sistema de mayorías al decantarse por el voto ponderado o la llamada tipología Borda; **(b)** se alejó de las únicas opciones permitidas para ejercer el sufragio previstas en el reglamento, a saber: sí, no, en blanco o abstenerse (art. 17 Acuerdo 19 de 2022 – reglamento interno del CSU-) y **(c)** omitió informar con anterioridad a la sesión extraordinaria, con la explicación y documentación suficientes, sobre la inédita metodología que se implementaría para la elección. Con ello, se desconoció el artículo 12 *ib*⁶.

1.3.2. El CSU modificó las normas estatutarias procedimentales que regían la elección de rector sin contar con la competencia para hacerlo.

Esto, por cuanto ese colegiado creó nuevas reglas que modificaron de facto el estatuto general y el reglamento interno del CSU, como fue la adopción del método Borda (sufragio ponderado), con voto múltiple y asignación de puntajes que responden a criterios de preferencia y que resulta extraño al ejercicio del voto directo.

Indicaron que las reformas estatutarias tienen su propio y específico trámite y requieren de más de una sesión para ser aprobadas (lit. b) art. 12 Decreto Ley 1210 de 1993) y la sesión de 21 de marzo de 2024, se redujo al único tema de elección

⁶ *Ibidem*: Allí mismo. En el mismo lugar. Diccionario RAE.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

del rector, por lo cual resulta evidente la incompetencia del CSU para modificar el sistema de elección.

Agregaron:

(...)

[n]i el sistema ponderado escogido, ni la forma de voto múltiple con asignación de puntajes de acuerdo con órdenes de preferencias, pueden ser consideradas reglas aplicables al proceso, pues fueron adoptadas de manera irregular, sin atribuciones ni facultades que revistieran al CSU de la competencia para poderlas crear. Luego, el acto de elección producto de estas reglas, está viciado de nulidad por falta de competencia...

1.3.3. En la primera ronda, el candidato Múnera obtuvo la mayoría de votos requerida para ser rector, por lo cual el CSU carecía de competencia para realizar nuevas rondas y nuevas votaciones, las cuales son todas nulas

Afirmaron que incluso en la primera ronda de votación ponderada, en la sesión extraordinaria de 21 de marzo de 2024, el aspirante Múnera obtuvo cinco votos directos. Ello evidencia que así se logró el voto mayoritario del órgano elector. El CSU debió entonces proceder a declararlo elegido y, por ende, ya había perdido toda la competencia para realizar nuevas votaciones.

1.3.4. La metodología adoptada por el CSU para la elección de rector de la UNAL vulneró la libertad de elección de los miembros del CSU y el principio de autonomía

Adoptado el método de voto ponderado con calificación por orden de preferencia, implicó que en una primera etapa del proceso de elección tres de los cinco candidatos escogidos en la consulta previa fueran excluidos, sin que el consejo elector pudiera agotar frente a ellos el mecanismo de voto directo, previsto en los estatutos.

Aseveraron que el sistema Borda no es una metodología que refleje la voluntad de la mayoría absoluta de los integrantes del órgano elector. Por el contrario, fue escogido con el propósito de excluir de la votación directa al candidato ganador de la consulta previa, quien contaba con grandes posibilidades de resultar elegido al conocerse públicamente que tendría a su favor cuatro votos del total de los integrantes del CSU. Así, entonces, resultó violentado el principio de autonomía universitaria.

1.3.5. Desviación de poder



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

Indicaron que el Acta 05 de 2024 da cuenta de que se trató de la utilización de un método para la elección que conllevó una manipulación estratégica para descalificar del proceso a un específico candidato como lo era el aspirante Leopoldo Múnera Ruiz, quien contaba con los respaldos de las mayorías. Esto por cuanto, el método Borda impidió y evitó la votación directa e incluso logró excluirlo de la justa electoral.

Recordaron que una de las mayores críticas al método Borda, por ser de calificación ponderada, es que precisamente inhibe la votación directa y ello genera una posibilidad de manipulación mayor, pues requiere que los votantes sean honestos en manifestar sus preferencias y contribuir a que esa ponderación permita una ordenación verdadera.

Explicaron frente a esta metodología: «...los votantes favorables a un candidato, en vez de expresar su genuino orden de preferencia, que es la base de este método, puede concertarse para asignar la peor opción al candidato que parece ser el rival más serio. Desde su génesis, el método supone votantes honestos, precisamente para evitar esta posibilidad de manipulación estratégica».

Aseveraron que, en el caso concreto, al ser pocos los electores –solo 8 miembros- y habiendo sido conocida la preferencia de 4 de ellos por el aspirante Múnera, fue perpetrada la manipulación estratégica para excluirlo, hecho que, a juicio de la parte actora, se refleja en los resultados de la primera y segunda ronda de eliminación ponderada, dados los vertiginosos y rápidos cambios en las opciones de los electores.

Con ello, afirmaron que es evidente que los apoyos se concertaron previamente, a fin de eliminar al aspirante favorito de la comunidad académica, aunado al inusual voto secreto que se implementó, lo que según los demandantes, propició el escenario ideal para que fueran casi imperceptibles los manejos manipuladores de la voluntad eleccionaria.

Concluyeron:

La desviación de poder entonces se manifiesta en que esta estrategia apuntó a la consecución de finalidades distintas a las que debe tener un proceso de elección de un ente universitario. Al utilizar una estrategia de eliminación planeada y concertada, se manipuló estratégicamente el resultado de las rondas de ponderación, al menos entre dos consejeros, con el fin de que uno de los candidatos, en específico, Leopoldo Múnera Ruiz, fuese descalificado; así, el método empleado no representó el ejercicio de una participación transparente y responsable del CSU, sino la determinación de sacar del camino particularmente a quien pudiera tener las mayorías para ser designado rector, lo cual es una clara desviación de poder.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

1.3.6. Carencia de motivación y desconocimiento arbitrario del principio democrático que envuelve la consulta previa realizada a la comunidad universitaria

La elección del rector del ente académico se desarrolla en dos etapas bien definidas, a saber: (i) consulta previa a los diferentes estamentos universitarios (profesores, estudiantes y egresados), de cuyos resultados se seleccionan los cinco candidatos que hubieren logrado la mayor votación. Esta, aunque no es vinculante, debe ser valorada como mecanismo de orientación del nombramiento del rector. Además, la Corte Constitucional en sentencia SU-123 de 2018 señaló que la autoridad debe tenerla presente en consideración al principio de la buena fe y, por ello, «si no acepta sus resultados, debe explicar por qué toma otra decisión».

En el caso concreto, no se indicó esto último, así que el acto de elección no estuvo motivado. La parte actora consideró que con ello, se infringió: (i) el artículo 14 de los estatutos que impone que en la elección del rector deben observarse los criterios de la consulta previa y (ii) los numerales 5 y 8 del artículo 4 *ib*, que disponen que la universidad en sus decisiones se soporta en los principios de transparencia y participación de la comunidad académica.

1.4. Solicitud de suspensión provisional

Los demandantes pretenden que se decrete la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de elección del rector de la Universidad Nacional de Colombia, «con fundamento en las consideraciones que se exponen enseguida y además en los hechos y pruebas que aportan con el presente memorial»⁷.

El fundamento de la petición se centra en: (i) la manifiesta contradicción entre el acto de elección acusado con las normas superiores en que debe fundarse, específicamente, los artículos 72 del inciso 2 del Acuerdo 011 de 2005 del CSU (Estatuto General); 12 y 17 del Acuerdo 019 de 2022 CSU (Reglamento Interno); (ii) falta de competencia y (iii) vulneración del procedimiento para la formación y la expedición irregular del acto.

La explicación de esa invocación cautelar, fue la siguiente:

1.4.1. Expedición irregular: la elección de rector debió ceñirse de manera irrestricta al procedimiento establecido previamente por las disposiciones reglamentarias aplicables a los procesos electorales.

a) La parte actora, en el caso concreto, consideró que el CSU se apartó del sistema de votación ordenado por el artículo 72 del Estatuto General, al desconocer la regla

⁷ Se recuerda que la petición cautelar está integrada a la demanda en capítulo propio.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
 Alberto Yepes Barreiro
 Rodrigo Uprimny Yepes
 Demandado: José Ismael Peña Reyes
 rector Universidad Nacional de Colombia
 Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

de la mayoría absoluta para elegir rector. En efecto, pretermitió el voto directo de los consejeros electores hacia los cinco nombres que la consulta previa había puesto a su disposición. Es su lugar, el ente elector empleó la metodología Borda del voto ponderado, que es contraria al sistema de mayorías.

NORMA VIOLADA	HECHO QUE CONSTITUYE LA VIOLACIÓN
<p>Artículo 72 inciso 2 del Acuerdo 011 de 2011 – Estatuto General Universitario:</p> <p>Artículo 72. Quorum y mayorías. En los cuerpos colegiados definidos en este Estatuto y los que se creen y definan en otros estatutos y normas de la Universidad, para deliberar se requerirá la presencia de más de la mitad de los miembros con derecho a voto. Las decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes.</p> <p>Para la designación de Rector o de Decanos de Facultad por parte del Consejo Superior Universitario, se requerirá el voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto que lo conforman.</p>	<p>De acuerdo con lo indicado en el Acta 05 de 2024, “El Consejo Superior Universitario aprueba la metodología numero 1: votación ponderada con rondas clasificatorias, con base en la cual se designará al rector para el periodo 2024-2027”.</p> <p>La metodología aprobada por el CSU para la elección de rector consistió en un voto ponderado que por naturaleza es contrario a la regla de las mayorías exigidas por el Estatuto General de la UNAL.</p> <p>Con esa metodología, se tiene que cada consejero manifiesta su afección por determinado candidato en una escala numérica, lo que hace imposible determinar cuál fue el candidato que obtuvo la mitad más uno de los sufragios de la totalidad de electores, pues se tiene que todos los sufragantes votaron por todos los candidatos en una determinada proporción; de allí que el nivel de preferencia se determina de manera ponderada.</p> <p>Es obvio que este sistema excluye la metodología del voto por mayorías (absoluta) que exige la norma del Estatuto, en donde quien obtenga el mayor número de votos directos resulta ganador.</p>

b) Se apartó de las únicas formas permitidas para ejercer el derecho al voto (si, no, en blanco y abstención) y que se encuentran previstas en el artículo 17 del acuerdo 19 de 2022 (reglamento interno del CSU).

NORMA VIOLADA	HECHO QUE CONSTITUYE LA VIOLACIÓN
<p>Artículo 17 numeral 2 del Acuerdo 19 de 2022 – Reglamento interno del Consejo Superior Universitario.</p> <p>ARTÍCULO 17. Votaciones</p> <p>(...) 2. La toma de decisiones se realizará aplicando las mayorías establecidas en el artículo 72 del Estatuto General. Previo a la votación, la Secretaría General anunciará la cantidad de votos necesaria para la toma de decisión. La votación será abierta. Las opciones de voto serán: SI, NO, en Blanco y Abstención. Los miembros del Consejo podrán dejar constancia de su salvamento de voto si así lo deciden.</p>	<p>Los votos depositados por los miembros del CSU para eliminar a tres de los cinco candidatos elegidos en la consulta previa, no se hicieron con las opciones establecidas “SI, NO, en Blanco y Abstención”. Se hicieron con la metodología de asignación de puntajes por orden de preferencia, sistema alejado de la votación directa que exigen las mayorías calificadas para la elección de rector.</p> <p>La explicación de la forma de votación está descrita en el acta 05 de 2024 de la siguiente manera: “Cada consejero asignará, según su criterio, una calificación ponderada de los cinco candidatos. En orden de preferencia, dándole cinco puntos al de su máxima preferencia y así</p>



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
 Alberto Yepes Barreiro
 Rodrigo Uprimny Yepes
 Demandado: José Ismael Peña Reyes
 rector Universidad Nacional de Colombia
 Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

NORMA VIOLADA	HECHO QUE CONSTITUYE LA VIOLACIÓN
	<p>en orden descendente hasta el de menor calificación, según su criterio, quien tendrá un punto. Terminada esta ronda, en una tabla se mirarán cuáles fueron las calificaciones de cada candidato.</p> <p>Se haría una segunda ronda con los tres candidatos de mayor calificación, asignando tres puntos al primero y uno al de menor calificación, en orden descendente. Terminada esta ronda, en una tabla se mirarán cuáles fueron las calificaciones de cada candidato. Ahí quedarían dos”.</p>

c) Omitió informar con anterioridad a la sesión e incluir la explicación y la documentación suficientes, sobre la inédita metodología que se propondría para la elección de rector, punto trascendente en el desarrollo de la sesión eleccionaria, dadas las enormes dificultades que planteaba su entendimiento, la complejidad de su implementación y las dudas sobre la afectación a la legalidad y legitimidad del proceso. Esta omisión desconoció la obligación contenida en el artículo 12 del Acuerdo 19 de 2022.

NORMA VIOLADA	HECHO QUE CONSTITUYE LA VIOLACIÓN
<p>Artículo 12 del Acuerdo 19 de 2022 – Reglamento interno del Consejo Superior Universitario</p> <p>Artículo 12. Citación a sesión del Consejo Superior Universitario. La Secretaría General citará a las sesiones ordinarias, acorde con el calendario anual de sesiones aprobado por los miembros del Consejo Superior Universitario.</p> <p>La citación se hará mediante comunicación electrónica enviada directamente a cada uno de los miembros con al menos cinco (05) días calendario de anticipación a la fecha fijada para la reunión, acompañada de una agenda de los temas a tratar.</p> <p>La agenda incluirá los puntos a tratar con la correspondiente documentación de soporte y señalará las y los responsables de la presentación de cada punto.</p>	<p>No hubo envío previo a la sesión del 21 de marzo de 2024 a todos los integrantes del CSU de la documentación que explicara la metodología que se pretendía adoptar. Se estaba planteando una metodología de nombramiento nueva y muy distinta a cualquier nombramiento previo de rector, compleja y cuyos alcances no son fáciles de entender en forma inmediata.</p> <p>La confusión del planteamiento metodológico salta evidente de la sola lectura del acta completa 05 de 2024, en la que el debate y la explicación del mismo se describe en un poco más de 17 páginas (al menos de la página 17 a la 34). La dificultad de entender semejante inédito planteamiento dentro del órgano elector se refleja por ejemplo en las intervenciones y preguntas registradas de algunos consejeros, así como en la necesidad de consultar constantemente al Director Jurídico sobre las posibles ilegalidades o irregularidades que pudieran desprenderse de este método.</p>

1.4.2. Falta de competencia: el CSU de la UNAL, al tiempo que se separó de las normas procedimentales obligatorias para la elección de rector, creó nuevas reglas para el proceso de escogencia, que implicaron de facto una modificación al Estatuto General de la universidad y al Reglamento Interno del CSU, sin tener atribuciones para ello.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
 Alberto Yepes Barreiro
 Rodrigo Uprimny Yepes
 Demandado: José Ismael Peña Reyes
 rector Universidad Nacional de Colombia
 Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

NORMA VIOLADA	HECHO QUE CONSTITUYE LA VIOLACIÓN
<p align="center">Acuerdo 252 de 2017</p> <p>ARTÍCULO 7. Designación de rector. El rector de la Universidad Nacional de Colombia será designado por el Consejo Superior Universitario, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 1210 de 1993 y en el Acuerdo 011 de 2005 del Consejo Superior Universitario – Estatuto General, conforme al procedimiento establecido en el presente Acuerdo.</p> <p>El Consejo Superior Universitario convocará a sesión extraordinaria, cuyo único tema en la agenda será la designación del rector de la Universidad. Para tal efecto, definirá la metodología con base en la cual designará al rector.</p> <p align="center">Decreto Ley 1210 de 1993</p> <p>ARTÍCULO 12. FUNCIONES DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO. Son funciones del Consejo Superior Universitario: (...)</p> <p>b) Aprobar o modificar, en dos sesiones verificadas con intervalo no menor de treinta (30) días, los estatutos generales, de personal académico, de personal administrativo y de estudiantes, con arreglo a lo previsto en este Decreto.</p>	<p>La competencia para ejercer funciones y poderes decisorios que el CSU tuvo en la sesión del día 21 de marzo de 2024, se redujo y se delimitó a un único tema: la elección de rector, tal como lo ordena el artículo 7 del Acuerdo 252 de 2017. Ningún otro tema y ninguna otra decisión podrían haberse tomado en dicha sesión.</p> <p>Sin embargo, el CSU, en la sesión extraordinaria convocada el 21 de marzo de 2024, se ocupó de otros temas y tomó decisiones más allá de la designación de rector, pues:</p> <p>i) Modificó el Estatuto General de la UNAL, al adoptar un criterio diferente al establecido en el artículo 72 del Acuerdo 011 de 2005 –mayorías absoluta- para la elección de Rector.</p> <p>Por si fuera poco, la reforma estatutaria, solo era posible en los términos del artículo 12 del Decreto-ley 1210 de 1993: en dos sesiones verificadas con el intervalo de 30 días.</p> <p>ii) Modificó de facto el Reglamento Interno del CSU – Acuerdo 10 de 2022 – al establecer una forma de votación no contemplada en el artículo 17.</p>

1.5. Traslado de la medida cautelar

Por auto del 23 de mayo de 2024, se ordenó correr traslado de la solicitud de suspensión provisional: (i) al demandado; (ii) al consejo superior universitario –CSU- de la Universidad Nacional de Colombia, a través de su presidente y (iii) al agente del Ministerio Público, por el término común de cinco (5) días. Al respecto, los citados sujetos procesales se pronunciaron así:

1.5.1. El Ministerio de Educación Nacional

La cartera ministerial⁸, a través de apoderado, manifestó que el acto administrativo de designación del rector José Ismael Peña Reyes es inexistente, por cuanto de los Acuerdos 11 de 2005 (Estatuto General), 070 de 2012 (ordenamiento jurídico de la UNAL) y 019 de 2022 (Reglamento Interno del CSU), el nombramiento del rector, al igual que las demás decisiones del consejo, se emiten una vez se suscriba el respectivo acto, tal como lo establece el artículo 10 del Acuerdo 019 de 2022. Lo cierto es que el nombramiento del señor Peña Reyes no se ha expedido, porque el

⁸ El ministerio destaca que la jefe de esa cartera preside el CSU.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

acta de sesión del 21 de marzo de 2024 y la resolución de designación no han sido firmadas por la presidenta del organismo colegiado en cuestión.

Así las cosas, reiteró que no existe acto de designación, porque no se han agotado los requisitos establecidos por la normativa interna de la UNAL. Por ende, no sería posible suspender un acto que no ha nacido a la vida jurídica.

Ahora bien, si en gracia de discusión, el juez de la nulidad electoral considera que el acto sí existe, solicitó suspenderlo debido a las irregularidades ocurridas en el proceso de su designación.

Indicó que los vicios presentados en la selección del rector son sustanciales y afectan la legalidad de la designación. Además, que se incurrió en falta de competencia.

Explicó que se quebrantaron los acuerdos y el reglamento interno del CSU, por los siguientes supuestos: i) el procedimiento de selección del rector fue convocado mediante la Resolución 101 de 2023, en el cual se fijó el cronograma, sin que se haya incluido la metodología para su designación; ii) los artículos 7 del Acuerdo 252 de 2017 y 17 del Acuerdo 019 de 2022 establecen la manera de desarrollar la votación para la elección del rector, pero esta normativa fue desconocida por el CSU, como se explicó; iii) la adopción de un procedimiento y una metodología no previstas en los acuerdos del CSU ni en la ley quebrantó el debido proceso, el derecho a la igualdad y el principio de transparencia en las decisiones de las autoridades públicas y iv) el artículo 72 inciso 2° del Acuerdo 011 de 2011 establece los quorum y mayorías para la elección, pero ambos fueron desconocidos por el CSU en la sesión extraordinaria de 21 de marzo de 2021.

Aunado a aquello, no se tuvo en cuenta el resultado de la consulta previa, que es uno de los *ítems* a observar para la elección junto con los planes y programas que presenten los aspirantes y el análisis y valoración de las calidades de cada candidato (art. 14 num. 3 Acuerdo 11 de 12 de marzo de 2015) y a que se quebrantó el artículo 72 del Acuerdo 011 de 2022, en concordancia con el artículo 17 del Acuerdo 19 de 2002, al haberse optado por el voto ponderado que transgrede las reglas de las mayorías estatutarias y el sistema de sufragio directo, ambos previstos en la normativa vigente aplicable a la elección del rector por parte del CSU.

1.5.2. La Universidad Nacional de Colombia



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

El ente universitario recorrió el traslado mediante escrito rubricado por la secretaria general, el cual inicia poniendo de presente la divergencia de criterios al interior del *alma mater*⁹, como se lee en la siguiente literalidad:

Comoquiera que entre los integrantes asistentes a la reunión del CSU no existía una opinión común sobre los términos de la contestación al traslado, se acordó dar respuesta transcribiendo los dos criterios existentes, redactados cada uno por los correspondientes integrantes del CSU.

Indicó que el **primer criterio** se decantó por la prosperidad de la medida cautelar y es compartido por las integrantes ante el consejo superior designadas por el señor presidente de la República (María Alejandra Rojas Ordóñez y Danna Nataly Garzón Polanía), por el representante del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU– (Víctor Manuel Moncayo Cruz), y por el viceministro de Educación Superior (Alejandro Álvarez Gallego) en su condición de presidente del CSU por delegación de la ministra de Educación.

Esta posición se sustenta en que aun cuando el acto declaratorio de elección no haya sido suscrito por la ministra del ramo y la secretaria general de la universidad, este adolece de los múltiples vicios que se acusan en la demanda, más aún cuando de manera flagrante transgrede la garantía del debido proceso y los principios de autonomía universitaria y de participación democrática.

El **segundo criterio** abanderado por los representantes: (i) de los profesores (Diego Alejandro Torres Galindo), (ii) del Consejo Académico (Verónica Botero Fernández) y (iii) de los ex rectores (Ignacio Mantilla Prada). Conforme con la tesis de estos integrantes del CSU, no resulta necesario suspender la designación del rector, comoquiera que el acto de elección está cobijado por la presunción de legalidad y no se advierte violación flagrante o manifiesta de las normas bajo cuyo marco se rige la elección del rector, quien se posesionó ante testigos (Ley 4 de 1913) y que luego protocolizó dicho acto ante notaría.

Señalaron que los argumentos de la parte actora no demuestran una violación flagrante de la ley, aunado a que la argumentación de suspensión provisional se basa en atacar el fondo de la legalidad del acto, lo cual corresponde al objeto del estudio de mérito propio de la sentencia.

Acotaron que la actuación en el nombramiento del rector por parte del CSU se llevó a cabo con el más estricto cumplimiento del marco legal y estatutario. De modo que no existe de ninguna manera una ostensible violación de la ley, condición necesaria para que la medida cautelar sea adoptada.

⁹ «Locución nominal femenina, para referirse metafóricamente a una universidad, aludiendo a su función proveedora de alimento intelectual» Diccionario Panhispánico de dudas. RAE.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

En esa línea, destacaron que la Procuraduría Delegada Segunda para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, en el informe de vigilancia preventiva sobre el procedimiento adelantado para la designación del rector indicó que el CSU de la UNAL sí siguió el procedimiento asignado y que, las observaciones del ministerio de educación Nacional al acta de 21 de marzo de 2024, se relacionan con aspectos que no alteran la decisión mayoritaria tomada por el cuerpo colegiado cuando eligió al accionado como rector.

Finalmente, señalaron que el cuestionamiento cautelar se fundamentó en la supuesta falta de competencia y la desaprobación al método de designación. Al respecto, recordaron que este último se ha empleado incluso para otras designaciones de rector de la universidad, como aconteció para los años 1997, 2000, 2003, 2006, 2012, 2015, 2018 y 2021. Concretamente, remitieron al acta de sesión extraordinaria 11 del año 2000, que utilizó la votación ponderada (ranking de preferencias).

Informaron que en la discusión que se sostuvo en la sesión de 28 de mayo de 2024, dos miembros del CSU no participaron en la designación del rector realizada el 21 de marzo, a saber: el viceministro de Educación Superior y el representante del CESU.

Esta tesis es apoyada por el ex miembro del CSU Humberto Rosanía, quien actualmente no hace parte de este, pero sí participó en la designación de rector realizada el 21 de marzo de 2024, en representación del CESU.

1.5.2. El demandado, señor José Ismael Peña Reyes

Por intermedio de apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de la medida cautelar. Sobre la acusada violación del artículo 72, inciso 2 del Acuerdo 011 de 2005 (estatuto general), consideró que las razones esgrimidas por la parte actora no guardan relación ni congruencia con dicha norma, por cuanto esta se limita a indicar que para la elección de rector se requerirá del voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto. En consecuencia, la censura carece de sustento normativo.

Se opuso a la acusación de expedición irregular. Al efecto, indicó que el CSU dio cumplimiento a la regla de elección del rector, comoquiera que conforme con los artículos 11 del Decreto 1210 de 1993 y 13 del Acuerdo CSU 11 de 2005 – EG, el CSU está integrado por ocho miembros. Por otra parte, el quorum decisorio se obtiene con mínimo cinco miembros y en la sesión de designación estaban todos presentes; además, el accionado resultó elegido por la mitad más uno de sus integrantes (cinco votos), así las cosas se reunió el quorum decisorio y el accionado



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

resultó elegido legítimamente, con las reglas de la mayoría absoluta prevista en la normativa vigente.

Agregó que la tesis de la demanda queda sin piso al no poder encontrar que en los estatutos ni en otra norma aplicable al caso, se imponga al CSU que deba elegir al rector con un sistema de votación nominal, directa y pública o que se prohibiera adoptar una determinada metodología de elección.

Frente a la supuesta violación del numeral 2 del artículo 17 del Acuerdo 19 de 2022 (reglamento interno del CSU), remitió al numeral 2 del artículo 72 *ib*, que distingue dos clases de mayorías en los procesos de votación, a saber: una, de carácter general, que rige a todo tipo de votaciones; la otra, de naturaleza especial y exclusiva aplicable a la elección del rector.

Sobre la censura atinente a que el CSU se apartó de la tipología de votación, la parte accionada la calificó de errada, por cuanto la normativa eleccionaria especial lo que prevé es que el rector se elige con la mitad más uno de los votos de los miembros de aquel, como en efecto aconteció en el caso que se juzga.

Reiteró que el rector Peña Reyes resultó elegido con la comparecencia de todos los miembros del CSU, con cinco votos a su favor de los ocho posibles y, los tres restantes, fueron votos en blanco.

En relación con la supuesta omisión del envío previo de la información sobre la metodología de votación que se implementaría en la sesión de 21 de marzo de 2024, afirmó que no se transgredió el artículo 12 del Acuerdo 19 de 2022, como lo acusó la parte actora, por cuanto en dicho dispositivo no se impone ese deber.

Se opuso a la censura de falta de competencia, comoquiera que no es cierto que el CSU hubiera creado nuevas reglas ni modificado de facto el estatuto general ni reglamento interno de funcionamiento del CSU.

Al efecto, explicó que la base argumentativa de la demanda en este punto es idéntica a la que sustentó la expedición irregular del acto y que fue descartada con los planteamientos precedentes. Además que resulta un contrasentido acusar la falta de competencia, cuando las normas pusieron a cargo del CSU la elección del rector.

Realizó un análisis detallado de las pruebas adosadas con la demanda y un balance del costo – beneficio de suspender los efectos jurídicos del acto demandado, que se expidió siguiendo el procedimiento estatutario, tanto así que los jueces que han conocido de las demandas de tutela por estos mismos hechos han negado las medidas provisionales pedidas, aunado a que la Procuraduría General de la Nación,



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

en la vigilancia preventiva, concluyó que el CSU siguió las reglas establecidas para designar al señor rector.

1.5.3. Ministerio Público

La señora procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó negar la medida cautelar. Al efecto, explicó que, dentro del acervo probatorio, obrante en esta etapa, reposa el proyecto de Acta 05 de 2024, correspondiente a la sesión extraordinaria en la que se eligió al rector de la UNAL.

Así las cosas, se allegó un documento parcial, no oficial, que no contiene las posiciones definitivas.

Sobre el sistema de votación ponderada criticado por la parte actora, expuso que aun cuando el argumento planteado parece consistente y permite advertir que cada consejero manifestó su afinidad con el candidato, a través de una escala numérica, lo cierto es que todos los sufragantes sí votaron por todos los candidatos.

En esa línea, no resulta flagrante que el método Borda conlleve la imposibilidad de determinar cuál fue el candidato que obtuvo la mitad más uno de los sufragios de la totalidad de los electores, por tres razones:

(i) El CSU es el órgano legitimado y encargado del proceso de selección del rector, conforme al artículo 72 de la reglamentación estatutaria y es este el que adopta la metodología que considere (art. 7 inc. 2 Acuerdo 252 de 2017).

Ahora bien, la elección se logra con la mayoría absoluta, esto es la mitad más uno de sus miembros con derecho a voto que lo conforman (art. 72 inc. 2 de la norma estatutaria).

En el caso concreto, los integrantes del CSU de la UNAL son ocho, conforme al artículo 11 del Decreto-Ley 1210 de 1993. Lo cierto es que la elección no está atada o predeterminada por los resultados de la consulta previa para la selección de aspirantes, al punto que cuando la Resolución 278 de 2011 reglamentó dicho procedimiento estableció expresamente que dicho mecanismo no alteraba la competencia decisoria del CSU para la designación del rector (art. 15).

Destacó que en el acta de sesión quedó establecida de manera clara la metodología escogida y fue aceptada con cinco votos a favor, sin que se advierta que alguno de los integrantes del CSU hubiera objetado o manifestado la falta de entendimiento del sistema de escrutinio empleado. Incluso de lo que quedó consignado, se advierte de las preguntas que se hacían por los integrantes sobre las rondas eliminatorias con el propósito de llegar a dos candidatos para proceder al voto directo para elegir.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

Así las cosas, si bien el método ponderado se desarrolla en niveles de preferencia, ello acontece en la etapa preliminar a la elección, pero no excluye la selección del ganador por mayoría absoluta como lo prevé el estatuto general de la UNAL.

Agregó:

Inclusive, en todo el procedimiento se mantuvo vigente el criterio de mayorías al interior del Consejo Superior Universitario. Esto es, que dentro de la escala numérica, el proceso de selección se sometió a los mejores puntajes: en la selección de la metodología; en los resultados con voto ponderado y en la elección definitiva del rector de la Universidad Nacional de Colombia, en la cual se tuvo la condición especial de mayoría absoluta de 5/3. Eso llevó a que, en el voto directo, el profesor JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES ganara con votos de la mitad más uno de los integrantes, según el artículo 72 del Estatuto General Universitario.

(ii) La regla para la elegir al rector dispone que se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a sufragar que lo conforman, pero dicha disposición no prescribe cuál es el método o mecanismo previo para llegar al resultado de la mayoría mencionada.

Reiteró que precisamente el artículo 7 del Acuerdo 252 de 2017 dispone que es el CSU quién debe definir la metodología con base en la cual designará al rector. Se trata entonces de una cláusula abierta que le permite determinar cuál es el camino para llegar a la mayoría absoluta.

Afirmó que en el caso que se analiza se cumplió a cabalidad con lo signado por la reglamentación, al establecer que previamente a la decisión eleccionaria se determinara el método para llegar a esta. Dentro de ese contexto, se optó por el voto ponderado en el que siempre se tuvo como elemento predominante a las mayorías y la elección se logró con la mitad más uno de los integrantes del CSU.

(iii) La metodología tuvo en cuenta a todos los cinco candidatos de la fórmula de selección que se dio como resultado de la consulta previa; diferente es que, al momento de la decisión, la lista ya se hubiera decantado y se hubiera procedido al voto directo y a la aplicación de la mayoría absoluta.

En consecuencia, no advirtió transgresión al artículo 72 inciso 2 del Acuerdo 011 de 2011.

Sobre las formas para ejercer el voto y las opciones que al efecto prevé el artículo 17, numeral 2 del Acuerdo 019 de 2022, indicó que en este momento procesal subsisten dos interpretaciones que impiden la consumación de la transgresión alegada por la parte actora para lograr la suspensión del acto, a saber:



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

(i) alude a las opciones SÍ, NO, en Blanco o abstenerse, que deben estar presentes en todos los momentos de la metodología, desde la eliminación hasta la elección.

Señaló que analizado el sistema aprobado y que se lee en el acta de sesión extraordinaria de 21 de marzo, el CSU sí tuvo en cuenta las opciones SÍ o NO en cuanto a la mayor preferencia. El 'Sí' para el puntaje de 5 que refleja la más alta preferencia por el aspirante y el 'No' para la menor empatía que corresponde a 1.

En este punto destacó que, incluso, se proscribió el número 0, por considerarlo desobligante y para evitar que a un solo candidato se le diera el máximo puntaje de 5 y a los demás se les calificara con 0, lo que a juicio del CSU rompería con la intención de obtener los matices que pueda brindar la ponderación de preferencias. Además, también fue permitido votar en blanco o abstenerse.

(ii) La segunda interpretación parte de lo dispuesto en el marco de una interpretación sistemática del CSU frente al inciso 2 del artículo 72 del estatuto general y el numeral 2 del artículo 17 del reglamento interno. El primero, establece el quorum y la mayoría que determinan la elección del rector y, el segundo, impone que para proceder a la votación debe existir quorum decisorio y la toma de la decisión se realiza aplicando las mayorías.

En el caso concreto, esta regla se cumplió, comoquiera que al momento de la elección cada elector recibió cuatro tarjetas, dos con el nombre de cada candidato de los dos que llegaron a la final, otra con la anotación de voto en blanco y otra con la de abstención.

En consecuencia, en este momento procesal no se advierte desconocido el artículo 17 numeral 2 del Acuerdo 19 de 2022, en los términos planteados por la parte actora.

Sobre la oportunidad para comunicar la metodología de la elección y la alegada transgresión del artículo 12 del Acuerdo 19 de 2022, de manera manifiesta la parte demandante indicó que no se envió previamente a los electores la metodología para la sesión de 21 de marzo de 2024.

Al respecto, la agencia fiscal consideró que la norma impone a la secretaría general citar para las sesiones ordinarias, pero no a las extraordinarias y la elección expresamente debe realizarse en esta última, por ende, no es exigible el cumplimiento del artículo 12 citado, sino el artículo 7 del Acuerdo 252 de 2017.

Dentro de ese contexto, la competencia para establecer la metodología de designación del rector corresponde al ente elector, es decir al CSU y así se procedió. Independientemente de lo inédita de la metodología adoptada, esta sí fue



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

explicada en varios momentos de la sesión y fue aprobada por cinco votos, sin objeción alguna.

Agregó «Por consiguiente, resultaría, por lo menos extraño, que el Consejo Superior Universitario construyera y aprobara una metodología para luego auto enviársela para estudio. Pues es claro que no le correspondía a la Secretaría General establecerla y, desde luego, tampoco remitirla al competente, habida cuenta de la naturaleza de la sesión».

Por contera, no es dable considerar en esta etapa del proceso que se haya desconocido en el artículo 12 del Acuerdo 19 de 2022.

Sobre la falta de competencia del CSU alegada por la parte actora con respecto a la agenda discutida en la sesión extraordinaria de elección, el Ministerio Público consideró que, conforme a los planteamientos expuestos, el ente no desconoció el criterio establecido en el artículo 72 del Acuerdo 011 de 2005 de mayorías absolutas, tampoco modificó de facto el reglamento interno al establecer una forma de votación no contemplada en el artículo 17.

Como conclusión final acotó que los elementos de juicio relacionados por la parte actora no gozan de la claridad ni de la determinación para concluir que se vulneró el ordenamiento jurídico, aunado a que las censuras se basan en interpretaciones particulares, no constitutivas de irregularidad contundente predicable del acto impugnado, por lo que se impone denegar la solicitud de suspensión provisional.

1.5.4. Otras manifestaciones

La parte actora, mediante memorial de 11 de junio de 2024, manifestó su respeto a los principios de lealtad procesal y transparencia e informó que conoce la respuesta del ente universitario, al requerimiento que se le hiciera en auto de 4 de junio de 2024, dentro del vocativo 11001-03-28-00-2024-00136-00¹⁰.

Al respecto, indicó que, según lo contestado por la cartera ministerial en ese radicado, la Resolución 046 de 2024 no se expidió y que, en contraste, el CSU del ente universitario profirió la Resolución 067 de 6 de junio de 2024, por la cual corrigió las irregularidades encontradas en la actuación administrativa de 21 de marzo de 2024, desplegada para la elección del rector.

¹⁰ M.P. Dr. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda contra el acto de elección del señor José Ismael Peña Reyes como rector de la Universidad Nacional de Colombia (periodo 2024-2027), e igualmente de la solicitud de suspensión provisional de los efectos del referido acto. Ello, con fundamento en lo dispuesto en el inciso final del artículo 277¹¹ de la Ley 1437 de 2011, el numeral 4° del artículo 149 del mismo estatuto¹² y lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019 – Reglamento del Consejo de Estado.

2.2. Cuestión previa

La Sala recuerda y reitera lo indicado en el proceso 2024-00136-00, frente a la manifestación que también hace en este caso el Ministerio de Educación Nacional, en el escrito mediante el cual recorrió el traslado de la solicitud de suspensión provisional, atinente a que el acto de elección es inexistente, por cuanto no fue suscrito por la titular de la cartera, en calidad de presidenta del CSU.

En este punto, la Sala indicó en esa oportunidad que lo cierto es que: (i) la declaratoria de elección fue demandada en nulidad electoral, (ii) el acta 05 de 21 de marzo de 2024 fue aportada al plenario y (iii) sobre esta se pidió la cautelar respectiva.

Por otra parte, la imputación fáctica y jurídica realizada con el libelo da cuenta de que se generaron consecuencias jurídicas que incidieron en la comunidad universitaria, que incluso han sido mencionadas por varios sectores académicos e integrantes de la UNAL, de ahí que se recabe lo dicho en ese antecedente, atinente a que el acto nació a la vida jurídica «haciendo que la ausencia de firmas sea un

¹¹ Artículo 277. Contenido del auto admisorio de la demanda... Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto en el que se dispondrá (...).

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....

¹² Artículo 149. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 4. 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.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

aspecto meramente formal»¹³, lo cual viabiliza el análisis de la suspensión solicitada.

2.3. Estudio sobre la admisión de la demanda

2.3.1. En relación con el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en los artículos 162 – modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021 – y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se encuentra que la demanda se ajusta a las exigencias de forma allí establecidas, comoquiera que: **(i)** se designaron las partes debidamente; **(ii)** se expresó con precisión y claridad lo pretendido; **(iii)** se determinaron los hechos y omisiones que sustentan las pretensiones; **(iv)** se explicaron los fundamentos de derecho y su concepto de la violación; **(v)** se aportaron las documentales en poder del demandante; **(vi)** se indicó el lugar y dirección de notificaciones de las partes y, **(vii)** se acompañó la demanda con los anexos correspondientes.

Ahora bien, resulta oportuno precisar que algunos de estos aspectos de forma fueron modificados por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020¹⁴, en cuyo artículo 6º trajo consigo las siguientes cargas procesales:

- (i)** indicar el canal digital donde deben ser notificadas las partes, representantes y apoderados, testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso¹⁵;
- (ii)** presentar la demanda en forma de mensaje de datos enviado a la dirección de correo electrónico de la sede judicial correspondiente, incluyendo los anexos debidamente digitalizados, según como se encuentren enunciados y enumerados en su cuerpo; y
- (iii)** enviar a la dirección de correo electrónico de la parte demandada, copia de los escritos de demanda – con sus anexos y de forma simultánea con la radicación virtual del escrito inicial – y de subsanación, según sea el caso, excepto cuando se soliciten medidas cautelares o se desconozca el canal digital donde los demandados recibirán notificaciones; en esta última hipótesis se debe acreditar su envío físico. Por último, vale la pena precisar que la norma en mención despoja al demandante de la obligación de aportar copia física o electrónica del libelo inicial y sus anexos para el archivo del

¹³ Ibidem 2024-00136-00. [Vanegas Gil]

¹⁴ Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹⁵ El artículo 6º que contiene esta exigencia fue declarado exequible de manera condicionada, en el entendido de que en el evento en que el demandante desconozca la dirección electrónica de los peritos, testigos o cualquier tercero que deba ser citado al proceso, podrá indicarlo así en la demanda sin que ello implique su inadmisión (Sentencia C-420 de 2020, Corte Constitucional).



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

juzgado o para el traslado, lo que varía el alcance del artículo 166, numeral 5º del CPACA¹⁶.

Estas modificaciones relacionadas con los requisitos de forma de la demanda, fueron reivindicadas por el legislador ordinario, al expedir la Ley 2080 de 2021, en cuyo artículo 35, modificó y adicionó el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, reproduciendo algunos aspectos del citado decreto legislativo así:

Artículo 35. Modifíquese el numeral 7 y adiciónese un numeral al artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: ...

7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.

8. El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo debe proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.

En cuanto al cumplimiento de la exigencia contemplada en el numeral 8º, se tiene que la parte demandante no tenía la obligación de asumir dicha carga procesal al haber solicitado la adopción de una medida cautelar.

2.3.2. Frente al término de caducidad de 30 días del medio de control de nulidad electoral de que trata el numeral 2º, literal a) del artículo 164 del CPACA, se advierte que tratándose de actos de elección diferentes de aquellos que se declaran en audiencia pública, este plazo se contabiliza a partir del día siguiente al de su publicación, efectuada en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 65 del citado estatuto procesal.

En el presente caso, se puede verificar que la demanda fue interpuesta en tiempo, pues el acto cuestionado está contenido en el Acta de sesión 05 de 21 de marzo de 2024, de manera que desde su expedición a la fecha en que se presentó la demanda, esto es el 10 de mayo de 2024, apenas se cumplían los treinta días que prevé la norma, de manera que fue oportuna.

¹⁶ **Artículo 166. Anexos de la demanda.** A la demanda deberá acompañarse: (...)

5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

Al respecto, la Sala encuentra que, si bien la caducidad debe contarse a partir del día siguiente de la publicación del acto, en este caso, desde la sola expedición se cumple con ese plazo. Con mayor razón si se contara desde la publicación, comoquiera que esta es posterior a aquella.

2.3.3. En relación con el extremo pasivo de la *litis*, vale la pena precisar que, en materia electoral, la legitimación en la causa por pasiva únicamente se predica de las personas que resultaron electas o nombradas, quienes como titulares del derecho subjetivo a ser elegido que deviene del acto electoral cuya validez se controvierte, les compete en forma exclusiva la defensa de aquel. Por consiguiente, se tendrá como tal al señor José Ismael Peña Reyes.

Lo anterior, sin perjuicio de la vinculación especial que se hará de la autoridad que intervino en la adopción del acto acusado, esto es, el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional, a través de sus miembros, el que se debe integrar a esta *litis* por mandato expreso del artículo 277, numeral 2º del CPACA y podrá concurrir en defensa de su actuación en el marco de expedición del acto acusado si a bien lo tiene.

2.4. La suspensión provisional de los efectos del acto

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, establece una fórmula innominada para la adopción de medidas cautelares, clasificándolas en preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, admitiendo en esta tipología cualquier clase de mecanismo que el juez encuentre necesario para garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia e impedir que el ejercicio del medio de control respectivo pierda su finalidad.

En este amplio catálogo, se contempló en el artículo 230¹⁷, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, como herencia del anterior estatuto, esto es, el Decreto 01 de 1984, el cual dedicaba el título XVII a regular esta figura, como la única cautela posible. Así las cosas, al coexistir en la actualidad, diferentes modalidades de medidas cautelares, concurren también distintos presupuestos para ordenarlas, teniendo siempre presente que la interpretación de los requisitos procesales para su procedencia, debe hacerse a la luz de la tutela judicial efectiva, que parte de reconocer que no solo las personas tienen el derecho de acudir a los órganos judiciales para formular su demanda, sino a que el objeto del litigio, se le proteja desde el inicio del trámite a fin de asegurar la justicia material y que la sentencia cumpla su cometido.

¹⁷ Ley 1437 de 2011. Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:
(...) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (...)



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

Según el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se pretenda la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, el solicitante debe cumplir los requisitos señalados en el inciso primero de dicha norma que dispone:

Art. 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. 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. (...)

Sobre el particular, esta Corporación ha destacado que la actual regulación de esta herramienta procesal no exige la «manifiesta infracción» de la norma superior, como lo ordenaba la legislación anterior, por lo que se advierte una variación significativa para su prosperidad. En efecto, en el antiguo régimen, para el decreto de la suspensión provisional del acto acusado, la jurisprudencia de esta alta corte exigía que la contrariedad con el ordenamiento superior debía ser ostensible, clara, manifiesta, flagrante o grosera, lo cual promovió que, en no pocas ocasiones, esta circunstancia hiciera casi imposible su viabilidad, afectando sustancialmente el propósito de la medida cautelar y el derecho la tutela judicial efectiva.

Esta Sala, en providencia de 12 de diciembre de 2019¹⁸, indicó lo siguiente:

30. Al respecto, la doctrina ha destacado¹⁹ que con la antigua codificación, -Código Contencioso Administrativo-, se requería para la procedencia de la suspensión provisional, la existencia de una manifiesta infracción de las disposiciones invocadas, esto es, infracción grosera, de bulto, observada *prima facie*. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como transgredidas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su escrito introductorio para que sea procedente la medida cautelar.

31. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio y análisis de los argumentos expuestos por el demandante y confrontarlos junto con los elementos de prueba arrimados a esta etapa del proceso para efectos de proteger la efectividad de la sentencia, basado en los requisitos y en los criterios de admisibilidad de la medida cautelar de la cual se trata.

Acorde con lo anterior, en la actualidad, según el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, el juez administrativo está habilitado para confrontar el acto demandado y las

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicación número: 05001-23-33-000-2019-02852-01, M.P. Doctora Rocío Araujo Oñate.

¹⁹ BENAVIDES José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comentado y concordado. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2013 pg. 496.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

normas invocadas como transgredidas, a partir de la interpretación de la ley y la jurisprudencia y la valoración de las pruebas allegadas con la solicitud.

Esto implica hacer un estudio amplio, analítico y razonado, para verificar si se vulnera el ordenamiento jurídico, sin perder de vista que, en todo caso, se trata de una decisión temporal, que no implica prejuzgamiento, según las voces del artículo 229 *ibidem*²⁰.

Así mismo, aunque este presupuesto, puede coincidir con el examen del fondo de la *litis*²¹, debe precisarse que, por tratarse de una medida provisional, producto de un juicio preliminar, no tiene carácter definitivo, pues, de conformidad con el artículo 235 *ibidem*, existe la posibilidad de modificarla o revocarla y aún de dictar un fallo desestimatorio de las pretensiones, caso en el cual, esta debe levantarse.

De otro lado, en el contencioso electoral, para que proceda la medida de suspensión provisional, debe establecerse que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio, según lo dispone el artículo 231, aplicable a este trámite especial por remisión del artículo 296 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, en tanto el artículo 277 *ibidem*, norma especial para este tipo de procesos, establece que la solicitud debe estar contenida en el mismo escrito de demanda y resolverse en el auto admisorio, razón por la cual, resulta apenas razonable y acorde con la tutela judicial efectiva que su decreto bien pueda fundarse en las razones invocadas tanto en el libelo inicial, sí así fue solicitado, o como en el escrito contentivo de la petición cautelar²².

2.5. La eficacia como presupuesto básico para ordenar la suspensión provisional de las consecuencias del acto demandado²³

En el marco del Estado Social de Derecho, adoptado en la Carta de 1991, se reconoció el derecho de acción, en el artículo 229 superior, según el cual, toda persona tiene el derecho a demandar de las autoridades judiciales la preservación del orden jurídico, o la efectividad o reconocimiento de un derecho o interés jurídicamente protegido, conculcado por la actividad de la administración o de los particulares en ejercicio de funciones públicas que torna nugatorio su goce efectivo, a través de diferentes mecanismos judiciales previstos para tal efecto.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 29 de enero de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 11001-03-27-000-2013-00014-00 (20066).

²¹ Pleito. Diccionario RAE.

²² Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto de rectificación jurisprudencial del 27 de febrero de 2020, Radicación No. 17001-23-33-000-2019-00551-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

²³ Reiteración jurisprudencial del auto del 24 de agosto de 2023, dictado dentro del proceso 11001-03-28-000-2022-00324-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

En este orden, el ejercicio del derecho de acción, al momento de su activación ante el juez, tiene por objeto que, mediante una decisión definitiva de este último, se restaure el goce de los derechos subjetivos del demandante. Pero también hace parte del núcleo esencial de ese derecho la posibilidad de solicitar a la autoridad judicial que desde el inicio del proceso adopte medidas con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, entre las cuales, se encuentra la suspensión provisional del acto acusado (Art. 230, numeral 3º del CPACA), a través de la cual se busca enervar temporalmente los efectos de la decisión censurada.

No obstante, existen casos en que tal propósito de desproveer al acto administrativo de su eficacia se desvanece, en razón a que esa decisión ya no está surtiendo efectos por virtud de una derogatoria o retiro del mundo jurídico del acto, por lo que resulta inane analizar la petición cautelar ante la ausencia de efectos que amenacen los derechos objeto de protección.

Es aquí cuando surge la figura jurídica de carencia actual de objeto, comoquiera que el propósito de la suspensión provisional es detener los efectos del acto que, en principio, se advierte violatorio de mandatos superiores, a fin de que no siga causando perjuicio y de evitar que esperar al fallo termine haciendo inane la decisión, cuyas consecuencias pudieron haberse detenido previamente con la medida cautelar.

Al respecto, esta Sección, por auto del 4 de abril de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Radicado 11001-03-28-000-2018-00625-00, indicó en el marco de una medida cautelar de suspensión provisional sobre los efectos ya neutralizados, lo siguiente:

3.2.2. (...) el objetivo de la suspensión provisional es que **cesen temporalmente los efectos de la norma** (en sentido amplio) acusada, que no puedan predicarse respecto de la misma su fuerza ejecutoria mientras se analiza su legalidad²⁴, de manera tal que si para el momento en que debe resolverse dicha medida cautelar la disposición censurada carece de efectos, resulta improcedente y/o sin objeto pronunciarse sobre la petición de suspensión.

Sobre el particular por ejemplo, el Consejo de Estado ha determinado que carece de objeto, esto es, que no hay lugar a pronunciarse de fondo sobre la referida cautelar

²⁴ «Sobre el particular vale la pena reiterar que «(...) la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 229 y siguientes del CPACA se caracteriza por su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, que pretende evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida, con el fin de proteger los intereses generales dentro de un Estado Social de Derecho». La anterior consideración es tomada de: Consejo de Estado, Sección Primera. Auto del 8 de octubre de 2018. Radicación No. 11001-03-24-000-2015-00412-00, M.P. Oswaldo Giraldo López.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

o que la misma debe negarse, cuando la prescripción acusada fue derogada²⁵ o revocada²⁶, cuando el objetivo para el cual fue expedida se cumplió plenamente²⁷, cuando desaparecieron sus fundamentos de hecho o derecho²⁸, o se encuentra suspendida provisionalmente por decisión judicial²⁹ como ocurre en esta oportunidad, en suma, cuando no hay lugar pronunciarse sobre la cesación de los efectos de un acto que dejó de producirlos.

Acorde con lo anterior, la Sala Electoral hará uso de tal hermenéutica, comoquiera que no se puede suspender los efectos de lo que ya ha sido derogado o sacado del ordenamiento jurídico, sin que ello afecte, como es claro, la competencia del juez de la nulidad electoral para proferir el fallo que decida de manera definitiva sobre la presunción de legalidad del acto, cuyas consecuencias fueron retiradas del ordenamiento jurídico.

Así entonces, la decisión de carencia de objeto se configura, entre otros eventos, cuando: **(i)** los supuestos de hecho o normas que motivaron la interposición, en este caso de la medida cautelar cambian sustancialmente o desaparecen; o cuando **(ii)** la relación jurídico sustantiva que sustenta el uso del mecanismo judicial de que se trate cambia de sentido o se extingue.

Todo ello devenido de la previsión normativa que se contiene en el artículo 91 del CPACA, que dispone que los actos administrativos pierdan su obligatoriedad y no puedan ser ejecutados, entre otros eventos:

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

Ello, por cuanto resulta pertinente recordar que la medida cautelar de suspensión tiene como propósito garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, conforme lo dispone el artículo 229 del CPACA. Por ello, la doctrina destaca que las cautelas más que juzgar, lo que buscan es precaver, anticipar o proteger³⁰.

²⁵ «Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 5 de junio de 2018. Radicación No. 11001-03-24-000-2015-00395-00, M.P. Oswaldo Giraldo López, y ii) Consejo de Estado: Sección Segunda. Subsección A. Auto del 5 de abril de 2018. Radicación No. 11001-03-24-000-2013-00554-00 (1492-17), M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas».

²⁶ «Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto del 1º de febrero de 2018. Radicación No. 47001-23-33-000-2017-00191-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro».

²⁷ «Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto del 31 de octubre de 2018. Radicación No. 11001-03-28-000-2018-00111-00, M.P. Rocío Araújo Oñate».

²⁸ «Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 15 de diciembre 2017. Radicación No. 11001-03-24-000-2015-00163-00, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés».

²⁹ «Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 13 de octubre de 2017. Radicación No. 11001-03-24-000-2015-00128-00, M.P. María Elizabeth García González».

³⁰ Sobre el punto puede consultarse ALTERINI, Atilio Aníbal. Contratos: civiles-comerciales-de consumo - Teoría general. Abeledo Perrot. 1998. WARD, O. Teoría General del Proceso - Temas Introdutorios para Auxiliares Judiciales. San José de Costa Rica. Corte Suprema de Justicia, Escuela Judicial, 2000. Pág. 146.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

Como se indicó en antecedente de 12 de octubre de 2023³¹, la medida cautelar se predica y recae sobre los efectos del acto administrativo, por lo que no resulta procedente ni materialmente posible suspender la decisión que no los está surtiendo³².

Así las cosas, si el acto ya no tiene efectos jurídicos, el juez debe declarar la carencia de objeto, pues, no es dable suspender la decisión que ya no los surte. Dicho de otro modo, no se puede suprimir la eficacia de lo que ya fue suspendido.

Sin perjuicio de lo anterior, aunque el acto haya sido retirado del ordenamiento jurídico, el juez de la nulidad electoral mantiene incólume su competencia para decidir en sentencia de fondo sobre la legalidad de la decisión, comoquiera que al haberse cuestionado esta, resulta viable pronunciarse frente al acto mientras estuvo vigente.

2.6. Caso concreto

Descendiendo a este caso *sub judice* se advierte que, en auto de 20 de junio de 2024, dentro del radicado 11001-03-28-000-2024-00136-00³³, la Sala declaró la carencia de objeto de la suspensión provisional de los efectos consignados en cuanto a la designación del señor José Ismael Peña Reyes, como rector de la Universidad Nacional de Colombia (período 2024-2027), con fundamento precisamente en que se demostró que fue expedido un acto posterior en el que se designó nuevo rector.

En efecto, no puede desconocer la Sala que los demandantes y la Universidad Nacional de Colombia allegaron al expediente la Resolución 067 de 6 de junio de 2024 (Acta 09 de la misma fecha), en cuyo epígrafe se lee:

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 de 21 de marzo de 2024, y se dictan nuevas disposiciones para su designación para el período 2024-2027.

El CSU de la UNAL en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y estatutarias, y en especial en obediencia a los principios que orientan el ejercicio

³¹ Sección Quinta. Radicado 11001-03-28-000-2023-00034-00 Acum. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

³² Véase auto de 10 de diciembre de 2020, dictado dentro del radicado 13001-23-33-000-2020-00529-01. M.P. Rocío Araújo Oñate, en el que se indicó: «... el Consejo de Estado ha determinado que carece de objeto, esto es, que no hay lugar a pronunciarse de fondo sobre la referida medida cautelar o que la misma debe negarse, cuando la prescripción acusada fue derogada o revocada, cuando el objetivo para el cual fue expedida se cumplió plenamente [auto de 31 de octubre de 2018, radicado 11001-03-28-000-2018-00111-01],... o cuando desaparecieron sus fundamentos de hecho o derecho».

³³ Actora: Edna Carolina Camelo Salcedo y otros. Demandado: José Ismael Peña Reyes (rector Universidad Nacional). M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

de la función pública y, en especial, a lo consagrado en el art. 41 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo o CPACA – Ley 1437 de 2011 modificada por la Ley 2080 de 2021.

Ahora bien, en sus considerandos se lee que en aplicación del artículo 41 citado, es posible la corrección de irregularidades en la actuación administrativa para ajustarla a derecho y adoptará las medidas necesarias para concluirla. Recordó el camino previo recorrido por el CSU antes de la declaratoria de la elección, para indicar que el 21 de marzo de la presente anualidad, luego de verificado el quorum con aforo total de sus ocho miembros con derecho al voto, se adoptaron las decisiones de: (i) autorizar el voto secreto, con cinco sufragios a favor y tres en contra y (ii) realizar rondas eliminatorias con ponderación de cada uno de los candidatos y no por voto directo y mayoritario, proposición que resultó vencedora por cinco votos y tres en contra.

Se dejó claro que la ministra de Educación Nacional votó en contra del sufragio secreto y del sistema de ponderación –opción que contó con el acompañamiento de las representantes del presidente de la República-, con sustento en principios de transparencia e interés general, pero fue desestimada su posición por la mayoría. Por esto, la jefa de esa cartera votó en blanco cuando se trató de escoger entre los candidatos Sastre y Peña.

Planteó en esa exposición de motivos que solo era permitido el criterio de mayoría absoluta, el cual no podía ser remplazado por un método de ponderación, comoquiera que este último jamás reflejará a aquel, porque se relativizan los resultados, como es el caso de los resultados de la consulta académica.

Afirmó de manera contundente que cualquier otro mecanismo de votación resultaba improcedente e inviable.

Concluyó la motivación con lo siguiente:

(...) al no haberse expedido hasta la fecha, con la firma de la autoridad competente (La Ministra de Educación Nacional y la Secretaria del CSU) el acto de la referida sesión de marzo 21 de 2004 ni el acto de designación de Rector, es un mandato imperativo para esta autoridad adoptar las medidas necesarias para concluir la actuación administrativa de elección de rector, corrigiendo las irregularidades que se hayan presentado para ajustarla a derecho...

Por otra parte la resolutive, reza:

Artículo 1°. Adoptar las medidas necesarias para corregir las irregularidades que se presentaron en la actuación administrativa de designación de rector de la Universidad Nacional de Colombia con el fin de ajustarla a derecho, en especial a las establecidas en la Constitución Política, en los artículos 13, 29, 40 y 69, así como el artículo 72 del Acuerdo 11 de 2005 del CSU (Estatuto General de la Universidad) y el artículo 10 del Acuerdo 019 de 2022.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

Artículo 2. En los términos expuestos en las consideraciones de la presente Resolución, como parte de las medidas a que se refiere el artículo 1° precedente, el CSU dispone retomar el proceso de designación de Rector en sesión extraordinaria, en la forma y condiciones indicadas en el artículo 3° de la presente resolución.

Artículo 3. Una vez finalizada la sesión extraordinaria 09 de 2024 convocar de manera inmediata a sesión extraordinaria del Consejo Superior Universitario a la Universidad Nacional de Colombia con el fin de designar rector de la institución, periodo 2024-2027, aplicando estrictamente el sistema de votación de que trata el artículo 72 del Estatuto General de la UN, es decir mediante votación nominal de los candidatos habilitados por la consulta a la comunidad universitaria realizada el 12 de marzo de 2024, hasta tanto uno de ellos obtenga la mayoría calificada de que trata la norma citada.

E incluso en el numeral 4 ordena el acto que se remita la resolución a la Sección Quinta del Consejo de Estado para que se tenga en cuenta en los procesos que cursan.

Así las cosas, de conformidad con las precisiones efectuadas de forma precedente, se evidencia que el acto que contiene la designación del accionado como rector de la entidad educativa, no está surtiendo efectos, lo cual impone para la Sala declarar la carencia de objeto, comoquiera que resulta en vano emitir cualquier pronunciamiento frente a la solicitud de suspensión provisional del acto demandado.

Por consiguiente, se dispondrá, en cuanto a la medida cautelar, declarar la carencia de objeto, guardando total coherencia con la decisión homóloga dictada en el auto de 20 de junio de 2024, dentro del radicado 2024-00136-00.

2.7. Otras decisiones

Se procede en esta providencia a reconocer personerías adjetivas a los apoderados judiciales del demandado y del Ministerio de Educación Nacional.

Conforme con lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

III. RESUELVE:

PRIMERO. ADMITIR la demanda de nulidad electoral instaurada por los señores Leopoldo Alberto Múnera Ruiz, Alberto Yepes Barreiro y Rodrigo Uprimny Yepes contra el acto de elección del señor José Ismael Peña Reyes como rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027.

En consecuencia, se dispone:



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

1. Notificar personalmente al señor José Ismael Peña Reyes, en la forma prevista en el numeral 1º del artículo 205 del CPACA, esto es, enviando copia digital de la presente providencia a la dirección electrónica suministrada por la parte actora. En caso de no poder efectuarse dicha diligencia, continúese con el trámite establecido en los literales b) y c) del numeral 1 del artículo 277 del CPACA.

2. Notificar personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme con lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes sujetos procesales:

a) Al Consejo Superior Universitario – CSU de la Universidad Nacional de Colombia, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 277 del CPACA.

b) Al Ministerio Público, según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 277 del CPACA.

3. Notificar por estado a la parte actora, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 277 del CPACA.

4. Correr traslado de la demanda por el término de quince (15) días, acorde con lo preceptuado en el artículo 279 del CPACA, en concordancia con el numeral 2º del artículo 205 *ibidem*.

5. Adviértasele al presidente del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia o a quien haga sus veces que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar de forma íntegra los documentos donde consten los antecedentes del acto acusado, que se encuentren en su poder, y que el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto (art. 175 parágrafo 1º del CPACA).

6. Informar a la comunidad sobre la existencia del proceso por medio de la página web de esta corporación, como lo ordena el numeral 5º del artículo 277 del CPACA.

7. Remitir al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado copia electrónica de la presente providencia, en conjunto con la demanda y sus anexos, en cumplimiento al mandato del artículo 199, inciso final del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

SEGUNDO. DECLARAR LA CARENCIA DE OBJETO, en relación con el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Acta 05 de 21 de marzo de 2024 donde se eligió al señor José Ismael Peña Reyes, como rector de la Universidad Nacional de Colombia, para el período constitucional 2024-2027.



Demandantes: Leopoldo Alberto Múnera Ruiz
Alberto Yepes Barreiro
Rodrigo Uprimny Yepes
Demandado: José Ismael Peña Reyes
rector Universidad Nacional de Colombia
Rad.: 11001-03-28-000-2024-00139-00

TERCERO. RECONOCER personería para actuar al abogado Augusto Hernández Becerra, identificado con cédula de ciudadanía 19.069.198, portador de la tarjeta profesional 11.958 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del demandado, en los términos del poder otorgado.

CUARTO. RECONOCER personería para actuar al abogado Walter Epifanio Asprilla Cáceres, identificado con cédula de ciudadanía 1.010.162.982, portador de la tarjeta profesional 211383 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del Ministerio de Educación Nacional, en los términos de la delegación de funciones contenida en la Resolución 20980 de 10 de diciembre de 2014.

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>