



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad electoral
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00155-00 (PRINCIPAL)
11001-03-28-000-2024-00158-00 (ACUMULADO)
11001-03-28-000-2024-00161-00 (ACUMULADO)
11001-03-28-000-2024-00162-00 (ACUMULADO)
11001-03-28-000-2024-00164-00 (ACUMULADO)
11001-03-28-000-2024-00171-00 (ACUMULADO)
Demandantes: Jorge Alberto Espinosa López y otros
Demandado: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2024-2027
Temas: Recurso de reposición. Procedencia.

AUTO QUE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

El despacho resuelve sobre el recurso de reposición presentado por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia en contra del auto del 20 de mayo del 2025.

I. ANTECEDENTES

1.1. Las demandas

1. Los ciudadanos Jorge Alberto Espinosa López¹, Augusto Hernández Becerra², Martín Emilio Cardona Mendoza y Juan Esteban Galeano Sánchez³; Juan Martín Serna Gómez⁴, Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández⁵; y Paloma Valencia Laserna⁶, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, presentaron demandas con el propósito que se declare la nulidad de la elección del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz como rector de la Universidad Nacional de Colombia, para el periodo 2024-2027.

1.2. Actuaciones procesales relevantes

2. El 21 de abril de 2025, se (i) resolvieron las excepciones previas; (ii) se fijó el litigio, (iii) se pronunció sobre el decreto y práctica de pruebas aportadas, así como respecto de las solicitadas por las partes y (iv) se dio aplicación al trámite de sentencia anticipada.

3. En contra de lo anterior, el demandado presentó recurso de reposición y en subsidio súplica, frente a la decisión de negar la prosperidad de la excepción de inepta demanda, la fijación del litigio y de negar la práctica de pruebas testimoniales.

¹ Demandante en el proceso 11001-03-28-000-2024-00155-00.

² Demandante en el proceso 11001-03-28-000-2024-00158-00.

³ Demandantes en el proceso 11001-03-28-000-2024-00161-00.

⁴ Demandante en el proceso 11001-03-28-000-2024-00162-00.

⁵ Demandantes en el proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

⁶ Demandante en el proceso 11001-03-28-000-2024-00171-00.

4. El 20 de mayo de 2025, se resolvió el recurso de reposición, en el que se negaron las peticiones reseñadas.

5. De otra parte, se dispuso:

«**SEGUNDO: DIFERIR** la decisión sobre la petición presentada por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia, al momento de dictar el fallo correspondiente».

6. Como fundamento de lo anterior, se indicó que del contenido de la solicitud elevada por el centro de educación superior en la que requirió dar aplicación al artículo 271 de la Ley 1437 del 2011, no era posible establecer qué tipo de pronunciamiento (auto o fallo) debía ser dictado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por lo que de una lectura de sus argumentos podía entenderse que lo pretendido era una sentencia con fines de unificación, por lo que se indicó esto sería atendido en el momento en que el expediente acumulado de la referencia estuviera en dicha etapa procesal.

1.3. Recurso de reposición y en subsidio súplica

7. Con memorial del 26 de mayo del 2025⁷, el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia impugnó la decisión del 20 del mismo mes y año.

8. Indicó que el auto resolvió, además del recurso de reposición presentado por el apoderado del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, un tema nuevo relativo al trámite de la solicitud de importancia jurídica. Manifestó que, en atención a ello, eso último es susceptible de ser recurrido.

9. Seguidamente, expuso las razones por las cuales considera que se encuentran acreditados los criterios de importancia jurídica, de trascendencia económica o social y de necesidad de sentar o unificar jurisprudencia.

10. Refirió que (i) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es el órgano competente para avocar el conocimiento y decidir sobre este mecanismo; (ii) que el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, en su calidad de autoridad que expidió el acto electoral demandado e interviniente en el medio de control de la referencia, está legitimado para solicitar lo anterior; y (iii) que el proceso es susceptible de dicha figura, dado que proviene de una de las secciones de esta corporación judicial.

11. A su vez, en cuanto a la oportunidad señaló:

«Según la disposición legal, la intervención de la Sala Plena debe formularse hasta antes de que se registre ponencia de fallo y, tratándose de una solicitud de parte, procede inmediatamente sea planteada, precisamente para que la decisión final tenga en cuenta la controversia jurídica planteada. **En este sentido, la petición del CSU ha debido ser atendida desde el mismo momento en que fue formulada ante la Sección y la Sala Plena como se ha explicado. No hay, por consiguiente, razón alguna para que se haya decidido diferirla hasta la sentencia final como lo ordena el auto recurrido, pues de esta manera se está poniendo en riesgo la atención misma de la solicitud por la Sala Plena en forma oportuna**»⁸ (se resalta).

12. Sobre el anterior recurso, se presentaron los siguientes pronunciamientos:

13. Los señores Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández⁹, quienes se opusieron a la reposición presentada, al considerar que resulta acertada la determinación de

⁷ Expediente digital SAMAI – Índice 0096.

⁸ Se transcribe de manera literal, incluso con errores.

⁹ Expediente digital SAMAI – Índice 0097.

diferir el estudio de la petición de unificación al momento en que se vaya a dictar sentencia y, a su vez, señalaron que el recurso de súplica es improcedente al no estar la decisión dentro de aquellas que son susceptibles de ser recurridas por esa vía, en los términos del artículo 246 de la Ley 1437 del 2011.

1.4. Otras actuaciones relevantes

1.4.1. Insistencia de aplicación del artículo 271 de la Ley 1437 del 2011

14. Con escrito del 23 de mayo del 2025¹⁰, el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia requiere, nuevamente, aplicar el artículo 271 de la Ley 1437 del 2011 en el proceso acumulado de la referencia. Anexo a lo anterior, allegó copia del mismo oficio, dirigido a cada uno de los integrantes de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta corporación judicial¹¹, los cuales se pueden identificar con las radicales N.CSU.1.005.1672-2025 hasta la N.CSU.1.005.1692 de 2025.

15. El 26 de mayo del 2025, los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00¹² relataron que lo anterior también fue radicado en el trámite contencioso electoral que se sigue respecto de la elección del señor José Ismael Peña Reyes. Indicaron que, ante esa circunstancia, se pretende que se tramiten de manera acumulada tales peticiones, lo que es abierta y manifiestamente improcedente. A su vez, refirieron que ello fue resuelto en el auto del 20 de mayo, suscrito por quien funge como magistrada sustanciadora, en el cual se determinó diferir su estudio a la sentencia.

16. De otra parte, señalaron que la petición es infundada e impertinente, dado que se busca desconocer la competencia de la Sección Quinta en materia electoral, así como aquella de los togados responsables por reparto del trámite de los procesos que se siguen en contra de la elección de los señores José Ismael Peña Reyes y el aquí accionado, indicando que la finalidad de la petición es que la Sala de lo Contencioso Administrativo tenga «control sobre la competencia de la Sección Quinta, que es el juez natural de estos asuntos y, además, eventualmente, sobre la parte resolutive de la sentencia».

17. Por lo dicho, los accionantes requirieron que se advierta al consejo superior de la universidad que la presentación de escritos impertinentes será considerada como una forma de dilatar el proceso, lo que puede ser sancionado en ejercicio de las facultades disciplinarias del juez.

1.4.2. Solicitud de acumulación

18. El ciudadano Pablo J. Cáceres Corrales, con memorial del 21 de mayo del presente año¹³, solicitó que de conformidad con los incisos 1º y 3º del artículo 282 del CPACA, se acumulen los diversos procesos de nulidad electoral que se siguen en contra de la designación de José Ismael Peña Reyes y Leopoldo Alberto Múnera Ruiz, al considerar que se trata de «una misma elección» cuya legalidad se estudia en esta corporación judicial. Tuvo como fundamento la decisión de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en auto del 12 de febrero del año en curso (Exp. 11001-03-25-000-2024-00576-00), en la que se sostuvo que la Resolución 067 del 2024 dispuso continuar con el trámite electoral al interior de la Universidad Nacional de Colombia.

¹⁰ Expediente digital SAMAI – Índice 0093.

¹¹ En un total de 26 oficios.

¹² Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández

¹³ Expediente digital SAMAI – Índice 0088.

19. La anterior petición fue coadyuvada por el consejo superior de la institución de educación superior, en el memorial del 26 de mayo del 2025¹⁴.

20. A su vez, en el escrito presentado por los señores Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández, en el cual recorrieron el traslado del recurso de reposición que aquí se resuelve, solicitaron rechazar esta solicitud, dado que el memorialista no tiene la condición de sujeto reconocido al interior del proceso, así como indicaron que no es posible reabrir la etapa procesal para la acumulación de procesos y, de todas maneras, se trata de dos elecciones diferentes respecto de las cuales no procede dicha figura.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

21. De conformidad con lo establecido en el numeral 4° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, modificado por el Acuerdo 434 del 2024, esta Sección es competente para conocer y tramitar en única instancia el proceso de la referencia.

22. Igualmente, la magistrada ponente es competente para resolver sobre el recurso de reposición reseñado en los antecedentes.

2.2. Del recurso de reposición contra el auto del 20 de mayo del 2025

2.2.1. Procedencia y oportunidad

23. De conformidad con el artículo 242 de la Ley 1437 del 2011, el recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. Así las cosas, para este despacho, la decisión que se adoptó en la providencia impugnada en el sentido de diferir el estudio de la petición para que se aplique el trámite dispuesto en el artículo 271 del mencionado cuerpo normativo, es susceptible de dicho medio de impugnación.

24. A su vez, debe señalarse que de conformidad con el artículo 318 del Código General del Proceso, se tiene que el auto que resuelve el recurso de reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior. Lo anterior acontece en el presente asunto, dado que si bien el auto del 20 de mayo del 2025 resuelve la inconformidad del apoderado del demandado respecto de la providencia que dispuso el trámite de sentencia anticipada, también aborda una cuestión nueva en relación con la petición descrita en el párrafo anterior, lo que hace que, respecto de esta última, puedan interponerse los recursos procedentes.

25. Finalmente, en cuanto hace a la oportunidad, el memorial que contiene la impugnación a resolver fue radicado el 26 de mayo del 2025¹⁵, lo que permite concluir que se cumple con este criterio, dado que la decisión del 20 de mayo de la misma anualidad fue notificada en estado del 22 siguiente¹⁶, siendo entonces que su ejecutoria transcurrió el 23, 26 y 27 siguientes.

¹⁴ Expediente digital SAMAI – Índice 0096.

¹⁵ Expediente digital SAMAI – Índice 0096.

¹⁶ Expediente digital SAMAI – Índice 0089.

2.2.2. Solución al recurso de reposición contra la decisión de diferir el estudio de la petición de importancia jurídica al momento en que se encuentre el proceso para fallo

26. Sobre este particular, el despacho estima importante resaltar que algunos de las razones expuestas en el escrito suscrito por la secretaria general del consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia, en realidad no responden a un ataque directo a la providencia impugnada, por lo que no es procedente emitir pronunciamiento alguno.

27. Así las cosas, la argumentación que gira en torno a (i) el presunto cumplimiento de los presupuestos del artículo 271 de la Ley 1437 del 2011 para que se asuma el conocimiento del asunto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; (ii) la legitimación para esa solicitud y (iii) la posibilidad para que el asunto sea conocido por esa instancia ya que proviene de una de las secciones que componen esta corporación judicial, en realidad no se corresponden con los asuntos tratados en la providencia recurrida, por lo que no constituyen el motivo de la misma y no pueden ser estudiados como argumentos en su contra.

28. Ahora bien, esta judicatura evidencia que existe un reparo de la entidad impugnante que sí se relaciona con la decisión adoptada, en tanto señala que la oportunidad para pedir la aplicación de la figura que dispone el referido artículo del CPACA, es hasta antes de que «se registre ponencia para fallo», por lo que, al cumplirse dicho criterio, ello implica que la solicitud debió de atenderse una vez fue radicada, permitiendo el pronunciamiento de la instancia competente.

29. Sobre este particular, se advierte que no existe razón para revocar la decisión proferida y por lo tanto la misma será confirmada.

30. Con providencia del 21 de abril del 2025, el despacho dispuso el trámite de sentencia anticipada en el medio de control de la referencia, y con posterioridad, el 5 de mayo de la presente anualidad, la Universidad Nacional de Colombia, por medio de su consejo directivo, solicitó la aplicación del artículo 271 del CPACA en el presente trámite, escrito del que no se deriva cuál es la finalidad específica del ente universitario, al no ser claro si lo pretendido es que el asunto respecto del cual considera se requiere unificar jurisprudencia, deba ser adoptado mediante auto, o si, por el contrario, debe ser la sentencia la que dicte una decisión con dichos fines.

31. De la lectura del memorial, si bien es cierto se ponen de presenten algunas circunstancias que se consideran por el ente universitario como necesarias para unificar, todas ellas relacionadas con la existencia o no del nombramiento del señor José Ismael Peña, lo cierto es que este aspecto (i) es ajeno a la existencia de un aspecto procesal que sea transversal al Consejo de Estado y que deba ser decidido en auto de unificación y (ii) por el contrario, responde a un asunto que fue expuesto en los argumentos de defensa del acto aquí demandado, y por lo tanto, responde al fondo de la discusión.

32. En virtud de ello, el despacho consideró que debe interpretarse de la petición, que lo buscado es que la inquietud que se pone de presente por el consejo superior en dicho escrito deba ser atendida a través de una sentencia de unificación, lo que se reitera con el contenido del recurso de reposición que ahora se resuelve, ya que el consejo universitario entiende que su oportunidad procesal para dichos efectos es hasta «antes que se registre ponencia para fallo».

33. Así las cosas, y considerando que la parte solicitante no busca que se resuelva un asunto procesal mediante un auto de unificación, deviene en lógica la decisión de la providencia

recurrída, para que la petición del consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia sea estudiada al momento de la etapa procesal correspondiente para dictar sentencia.

34. Es claro que el medio de control acumulado de la referencia no se encuentra en ese estado del proceso, ya que recientemente se adoptó la decisión que dispone el trámite de sentencia anticipada, fija el litigio, resuelve excepciones y decide sobre pruebas, la cual no ha cobrado firmeza en atención a los recursos que las partes e intervinientes han interpuesto respecto de aquella.

35. Es de anotar que el artículo 179 de la Ley 1437 del 2011, dispone las etapas del proceso contencioso administrativo, diferenciando entre (i) aquella que va desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial; (ii) la que transcurre entre la terminación de la anterior diligencia y la culminación de la audiencia de pruebas y (iii) desde la finalización de aquella hasta la notificación de la providencia que falle el fondo del asunto.

36. La jurisprudencia de esta Sección¹⁷ ha referido que, una vez en firme el auto que dispone el trámite de sentencia anticipada, lo que presume prescindir de la audiencia inicial y de las diligencias subsiguientes, el proceso queda en la tercera etapa, esto es, aquella en la que se otorga a los sujetos procesales el término para alegar de conclusión, por lo que se puede concluir que, en el trámite de la referencia, aún no ha llegado dicha oportunidad.

37. En esa medida, se tiene que el proceso que se sigue en contra de la elección del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruiz se encuentra en sus etapas de sustanciación iniciales, en tanto aún no ha cobrado firmeza que dio aplicación al trámite de sentencia anticipada, único momento en el cual se puede considerar que aquel ingresaría al tercer estadio que consagra la legislación contencioso-administrativa, esto es, la correspondiente al juzgamiento.

38. En consideración a ello, la regulación del artículo 271 del CPACA, al señalar que para solicitar sentencia de unificación sobre un asunto se cuenta hasta «antes de que se registre ponencia para fallo», implica considerar que se requiere que el proceso haya agotado todas las etapas previas a dicho momento en que ya es posible decidir sobre las pretensiones, y no antes, pues una posición en contrario permitiría que el asunto sea asumido por la máxima instancia de lo contencioso administrativo para ser sustanciado en los asuntos procesales previos al fallo correspondiente, situación que no se atiene al tenor literal de la norma en comento.

39. Por los anteriores argumentos, el motivo de inconformidad de la entidad recurrente no tiene vocación de prosperidad, por lo que decisión del numeral segundo del auto del 20 de mayo del 2025 será confirmada.

40. Ahora bien, como consecuencia de lo anterior, el despacho, en relación con los memoriales posteriores en los cuales el Consejo Superior Universitario insiste en la aplicación del artículo 271 de la Ley 1437 del 2011, se ordenará estarse a lo resuelto en la resolutive que se confirma con la presente providencia.

41. A su vez, se dará la instrucción a la secretaría de la Sección Quinta, para que se dé trámite a la súplica correspondiente, advirtiendo que aquello se realizará de manera conjunta con el recurso de la misma naturaleza que el apoderado del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruiz presentó en contra del auto del 21 de abril del 2025¹⁸.

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sala Unitaria. Auto del 4 de diciembre del 2020. Radicación 11001-03-28-000-2024-00004-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁸ Esto en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral cuarto del auto del 20 de mayo del 2025.

2.3. Reconocimiento del tercero y solicitud de acumulación de proceso

42. En relación con la petición presentada por el señor Pablo J. Cáceres Corrales, se considera que su intervención como tercero en el proceso debe ser aceptada, dado que, como fue puesto de presente en párrafos precedentes, el auto que dispuso el trámite de sentencia anticipada en el medio de control de la referencia no ha cobrado fuerza ejecutoria, por lo que se concluye que su participación se presenta dentro de la oportunidad correspondiente¹⁹.

43. En cuanto a la solicitud para que los procesos de la referencia sean acumulados con aquellos en donde se estudia la legalidad de la elección del señor José Ismael Peña Reyes, lo cual fue coadyuvado por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, esta judicatura advierte que la misma será rechazada con fundamento en que la petición es extemporánea, dado que la oportunidad para la acumulación de procesos es el vencimiento del término para contestar la demanda, tal y como se deriva del inciso 3º del artículo 282 de la Ley 1437 del 2011.

44. En el medio de control de la referencia, se tiene que dicha etapa procesal, tal y como se evidencia del contenido del auto del 24 de enero del 2025²⁰ que resolvió sobre la procedencia de la acumulación en este asunto, consideraciones a las que se remite el despacho, siendo improcedente revivir la misma en virtud del principio de preclusividad que se predica en la materia.

45. Al no cumplirse con dicho presupuesto de procedencia adjetiva, no se considera necesario estudiar si procedía o no la acumulación requerida.

46. En consideración a lo señalado, el despacho

III. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el numeral segundo del auto del 20 de mayo del 2025, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

PARÁGRAFO PRIMERO: En relación con las solicitudes en que se insiste en la aplicación del artículo 271 de la Ley 1437 del 2011 por parte del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, **ESTARSE** a lo resuelto en el numeral segundo del auto del 20 de mayo del 2025, confirmado en esta providencia.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Por secretaría, **DAR TRÁMITE** a la súplica interpuesta, advirtiendo que ello se debe realizar de manera conjunta con el recurso de la misma naturaleza que el apoderado del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruiz presentó en contra del auto del 21 de abril del 2025, a efectos de su resolución sea conjunta.

SEGUNDO: RECONOCER como tercero al señor Pablo J. Cáceres Corrales.

TERCERO: RECHAZAR la petición de acumulación de procesos.

PARÁGRAFO: ADVERTIR a los sujetos procesales que, la decisión adoptada en el numeral anterior no es susceptibles de recursos ordinarios, de conformidad con el numeral 14²¹ del

¹⁹ Sobre este particular consultar: Consejo de Estado. Sección Quinta. Sala Unitaria. Auto del 20 de enero del 2025. Radicación 11001-03-28-000-2024-00008-00. M.P. Gloria María Gómez Montoya.

²⁰ Expediente digital SAMAI – Índice 58.- Expediente 11001-03-28-000-2024-000155-00. M.P. Gloria María Gómez Montoya.

²¹ **ARTÍCULO 243A. Providencias no susceptibles de recursos ordinarios.** No son susceptibles de recursos ordinarios las siguientes providencias: (...) 14. En el medio de control electoral, además de las anteriores, tampoco procede recurso alguno contra las siguientes



artículo 243A de la Ley 1437 del 2011.

CUARTO: ADVERTIR a todos los sujetos procesales, que de conformidad con el artículo 295 de la Ley 1437 del 2011, que la presentación de peticiones impertinentes, así como la interposición de recursos y nulidades improcedentes serán considerados como formas de dilatar el proceso y se sancionarán con multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>».

decisiones: las de admisión o inadmisión de la demanda o su reforma; **las que decidan sobre la acumulación de procesos**; las que rechacen de plano una nulidad procesal, y las que concedan o admitan la apelación de la sentencia.