



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Veinte (20) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad electoral
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00155-00 (PRINCIPAL)¹
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: Proceso de elección del rector de la Universidad Nacional de Colombia. Corrección de actuación administrativa – Artículo 41 de la Ley 1437 de 2011. Falta de competencia como causal de nulidad.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sección Quinta del Consejo de Estado dicta sentencia de única instancia en el medio de control de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Las demandas

1.1.1. Pretensiones

1. Los señores Jorge Alberto Espinosa López², Augusto Hernández Becerra³, Martín Emilio Cardona Mendoza y Juan Esteban Galeano Sánchez⁴, Juan Martín Serna Gómez⁵, Samuel Alejandro Ortiz Mancipe, Lucas Durán Hernández⁶ y Paloma Valencia Laserna⁷, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, demandaron la nulidad de la elección del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz como rector de la Universidad Nacional de Colombia, para el periodo 2024-2027, contenida en la Resolución 068 del 6 de junio del 2024, adoptada en sesión del consejo superior universitario de la misma fecha (Acta 10).

1.1.2. Hechos⁸

2. La Resolución 101 del 7 de diciembre del 2023 convocó y fijó el cronograma para elegir al rector de la Universidad Nacional de Colombia, para el periodo 2024-2027.

3. El 14 de febrero de 2024 se dio a conocer el listado de los diez candidatos inscritos para ser designados en el referido cargo.

4. El 12 de marzo siguiente se realizó una consulta electrónica en la que participó la comunidad universitaria y su resultado arrojó como preseleccionados a los señores Germán

¹ Acumulado con los procesos 2024-00158-00, 2024-00161-00, 2024-00162-00, 2024-00164-00 y 2024-00171-00.

² Demandante en el proceso 11001-03-28-000-2024-00155-00.

³ Demandante en el proceso 11001-03-28-000-2024-00158-00.

⁴ Demandantes en el proceso 11001-03-28-000-2024-00161-00.

⁵ Demandante en el proceso 11001-03-28-000-2024-00162-00.

⁶ Demandantes en el proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

⁷ Demandante en el proceso 11001-03-28-000-2024-00171-00.

⁸ Se presentan los hechos comunes en todas las demandas acumuladas.

Albeiro Castaño Duque, Juan Pablo Duque Cañas, Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, José Ismael Peña Reyes y Raúl Esteban Sastre Cifuentes.

5. Al día siguiente, se envió la lista de los mencionados previamente al órgano elector y el 19 del mismo mes y año se realizaron las respectivas entrevistas ante dicha instancia.

6. El 21 de marzo de 2024, se eligió como rector al señor José Ismael Peña Reyes «en votación mayoritaria de 5 de 8 consejeros» de conformidad con el contenido del Acta 05 de la misma fecha; y, mediante el comunicado 003 de esa data, se informó a los demás candidatos y a la comunidad universitaria esa decisión. En esta sesión participaron todos los miembros del consejo superior universitario y en el documento mencionado consta cuál fue la metodología que se determinó para realizar la votación.

7. La ministra de Educación Nacional, señora Aurora Vergara Figueroa, no firmó el acta referida en el párrafo anterior, «porque no estuvo de acuerdo con la forma como el Consejo Superior Universitario adelantó la votación».

8. El 11 de abril de 2024, mediante la Resolución 0471 de 2024, se aceptó la renuncia de la profesora Dolly Montoya Castaño al cargo de «[p]rofesor titular en dedicación Exclusiva» con el fin de «disfrutar el derecho de pensión, a partir del 03 de mayo de 2023».

9. El 2 de mayo de 2024, la secretaria técnica del consejo superior suscribió el Acta 05 de 2024⁹, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 011 del 2005. En esa misma fecha, el señor José Ismael Peña Reyes tomó posesión como rector de la Universidad Nacional de Colombia ante la Notaría Catorce del Círculo de Bogotá.

10. El 8 de mayo de 2024, el presidente de la República nombró como ministro de Educación Nacional *ad hoc* al señor Juan David Correa Ulloa, con ocasión del impedimento que se le aceptó a la señora Aurora Vergara Figueroa para adelantar el trámite eleccionario en comento.

11. El 10 de mayo de 2024, la Procuraduría General de la Nación consideró que «el procedimiento empleado para la designación de Peña Reyes fue ajustado a las normas que rigen el CSU y a la autonomía universitaria».

12. En esa misma fecha, el Ministerio de Educación Nacional profirió un comunicado, en el que, entre otras cosas, señaló que, si bien se respetaba el concepto expedido por el órgano de control disciplinario, reiteraba que, en su criterio, el proceso de designación del rector de la Universidad Nacional de Colombia desconoció la normatividad interna.

13. Por ello, mediante la Resolución 7480 del 15 de mayo de 2024, se ordenó convocar una sesión extraordinaria del Consejo Superior Universitario «cuyo único punto del orden del día sea encargar un rector(a) de manera transitoria».

14. En sesión extraordinaria del 6 de junio de 2024, en la que no se permitió la participación del señor José Ismael Peña Reyes, se expidió la Resolución 067 de 2024 que dispuso (i) corregir la actuación administrativa de elección del rector de la Universidad Nacional de Colombia y, en consecuencia, (ii) retomar el proceso y convocar de manera inmediata, para el mismo día, a una nueva reunión del consejo superior universitario «con el fin de designar al Rector de la institución para el periodo 2024 – 2027, aplicando estrictamente el sistema de votación de que trata el art 72 del Estatuto General de la UN, es decir mediante votación nominal de los candidatos

⁹ Que contiene el desarrollo de la sesión de la fecha, en donde se designó al señor José Ismael Peña Reyes.

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. (...)»¹⁰.

15. A través del comunicado 004 del 6 de junio del 2024, se informó que el consejo superior universitario había designado al señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz como rector de la Universidad Nacional.

1.1.3. Concepto de la violación

A) Resolución 7480 del 15 de mayo de 2024¹¹

16. Señalaron que este acto es de trámite o preparatorio, dado que, con las decisiones allí adoptadas, se dio pie a que el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia adelantara las actuaciones subsiguientes que culminaron con la designación demandada, por lo que su ilegalidad afecta esta última.

17. La resolución desconoce el **principio de autonomía universitaria**, consagrado en los artículos 69 Constitucional y 3º, 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, garantía institucional que ha sido desarrollada por la jurisprudencia, especialmente en las sentencias C-220 de 1997, T-310 de 1999, T-574 de 1993 y T-515 de 1995, en cuanto a su dimensión, contenido y alcance.

18. Al disponer sobre la elección del rector, incurre en «un claro ejercicio de autotutela» que está proscrito por la Constitución Política, lo cual, incluso, no encuentra sustento en las funciones de inspección y vigilancia¹² que están en cabeza del Ministerio de Educación Nacional. Por ello, la orden dada al consejo superior se erige como una injerencia en la designación del personal directivo de la universidad, materializando la vulneración alegada.

19. El verbo rector del numeral 5º del artículo 9º de la Ley 1740 de 2014¹³, fundamento de la resolución, es solicitar la cesión de actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico, más no ordenar, lo que implica mandar o imponer, situación que denota un exceso en el ejercicio de la competencia.

20. Se **violó el principio de legalidad**, toda vez que existe «coincidencia entre esta Resolución y lo propuesto en el Proyecto de Ley Estatutaria de Educación de lo que sería artículo 12 (literal O) referido al control de la gobernanza de las instituciones de educación superior, confirmando las preocupaciones en torno al debilitamiento de la autonomía universitaria con la aprobación de esta iniciativa legislativa. Pareciera una aplicación anticipada de un proyecto de Ley que aún no ha sido aprobado por el Congreso de la República y que mucho menos, ha sido sancionado por el Gobierno como Ley o controlado por la Corte Constitucional».

21. Incurrió en **desviación del poder**, por cuanto se ordenó al consejo superior universitario «cometer un prevaricato», debido a que se exigió encargar un rector transitorio y fue una decisión que «estuvo rodeada de intereses espurios, innobles y mezquinos», para lo cual, aportó una serie de capturas de pantalla de la red social X (antes Twitter) del señor Juan David Correa (@jdcorreau), ministro de Educación Nacional *ad hoc*, de los cuales, presuntamente,

¹⁰ Transcripción fiel, incluso con errores.

¹¹ Este acto administrativo fue cuestionado de manera directa únicamente por los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00. Esta resolución fue por la cual el ministro *ad hoc* de Educación Nacional ordenó al Consejo Superior de la Universidad Nacional convocar a una sesión extraordinaria con el fin de nombrar rector en encargo mientras se tomaba una decisión sobre lo que se denominó como una «autoposesión» del señor José Ismael Peña Reyes.

¹² Respecto de este concepto, trajo a colación el contenido de la sentencia C-926 del 2005.

¹³ **Artículo 9º. Funciones de vigilancia.** En ejercicio de la facultad de vigilancia de las instituciones de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional, podrá: [...] 5. Verificar que las actividades se desarrollen dentro de la ley, los reglamentos y los estatutos de la institución de educación superior y solicitar la cesación de las actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico o a los estatutos.

se deriva la postura sesgada de aquel respecto de la situación en la Universidad Nacional de Colombia.

B) La Resolución 067 del 6 de junio de 2024 «Por medio de la cual se verifican y corrigen las irregularidades encontradas en la actuación administrativa para el nombramiento de rector que tuvo lugar en la sesión del 21 de marzo de 2024, y se dictan nuevas disposiciones para su designación para el período 2024-2027».

22. A continuación, se presentan los argumentos principales de los reparos de ilegalidad sostenidos en los medios de control acumulados:

b.1) Infracción de norma superior¹⁴

23. **Desconoce el artículo 41 de la Ley 1437 del 2011**, norma que fija el procedimiento para corregir irregularidades en el marco de una actuación administrativa, porque aquella autoriza actuar en tal sentido, siempre que sea anterior a la expedición del acto eleccionario, circunstancia que ya había ocurrido en el presente asunto, dado que en sesión del 21 de marzo del 2024 se eligió al señor José Ismael Peña Reyes, con lo que se puso fin al trámite electoral iniciado con la convocatoria del mes de diciembre del 2023.

24. **Infringió el artículo 97 del CPACA**, en tanto el acto que designó al señor Peña Reyes adquirió la connotación de definitivo e irreversible, por lo que se requería el consentimiento expreso del elegido para su revocatoria, lo que significaba que, si la Universidad Nacional de Colombia no estaba conforme, debió demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo su propio acto.

25. El Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia **no tenía la competencia** para expedir la Resolución 067 de 2024, porque con ello, actuó en reemplazo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, única habilitada para determinar la legalidad de la elección efectuada el 21 de marzo de 2024, lo que, a su vez, **vulneró el artículo 113 Constitucional** por desconocimiento del principio de separación de poderes públicos.

26. Por esto, carecía de **competencia *ratione temporis*¹⁵**, al considerar que todos los actos desplegados con posterioridad a la designación del señor Peña Reyes ocurrieron por fuera del cronograma fijado, por lo que, el consejo superior universitario **carecía de competencia en razón de la materia** para decidir sobre otra elección de rector, dado que para ello tenía que esperar el vencimiento del período institucional de la persona designada el 21 de marzo de 2024.

27. Se **desconoce la presunción de legalidad de los actos administrativos consagrada en los artículos 88, 89 y 91 de la Ley 1437 del 2011**, ante lo cual, reiteraron los argumentos por los cuales se predica la firmeza y ejecutoria de la decisión del 21 de marzo del 2024, que culminó con la elección del señor Peña Reyes. Finalmente, no era procedente «revocar» la elección efectuada, dado que, de conformidad con el **artículo 95 del CPACA**, ello es posible cuando no haya sido notificado el auto admisorio de la demanda, lo cual ocurrió primero en el escrito radicado 11001-03-28-000-2024-00141-00.

¹⁴ La legalidad de este acto administrativo fue cuestionada por los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00 y de forma indirecta por los accionantes de los expedientes 11001-03-28-000-2024-00155-00, 11001-03-28-000-2024-00158-00, 11001-03-28-000-2024-00161-00, 11001-03-28-000-2024-00162-00 y 11001-03-28-000-2024-00171-00.

¹⁵ Expediente 11001-03-28-000-2024-00162-00.

28. La Resolución 067 de 2024 **trasgrede el principio de autonomía universitaria, contenido no solo en el artículo 69 Constitucional, sino en los artículos 57, 64 y 65 de la Ley 30 de 1992 y 3º y 12 literal c) del Decreto 1210 de 1993¹⁶**, dado que aquella es la consecuencia de las órdenes impartidas por el ministro de Educación Nacional *ad hoc*, decisiones a través de las cuales el Gobierno Nacional sometió a una situación inconstitucional de control al ente educativo, en tanto se presentó un total direccionamiento indebido en la elección de su rector.

29. La actuación desplegada por el Ministerio de Educación Nacional es la génesis de los actos cuestionados, lo que implica **desconocer el artículo 13 del Acuerdo 011 de 2005 (Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia)**, dado que, si bien el ministro preside el consejo superior universitario, ello no conlleva a una sustitución de este o al desconocimiento de los demás integrantes, quienes son sus pares y no subordinados. Bajo estas mismas consideraciones, se alegó la **violación del artículo 20 de los estatutos y 8º del Acuerdo 252 del 2017**, con el cual se reglamenta el procedimiento de elección del rector.

30. **Desconocimiento de los artículos 21 del Acuerdo 019 del 2022 y 20 numeral 2º del Acuerdo 011 del 2005**, porque para el consejo superior la elección del rector no había concluido, dado que la ministra de Educación Nacional no aprobó el acto de nombramiento; sin embargo, en la sesión del 21 de marzo del 2024 se culminó el trámite electoral con la designación del profesor José Ismael Peña Reyes, sin que pueda considerarse que ese acto estaba sujeto a la aprobación del funcionario gubernamental mencionado.

31. Ante la omisión de quien preside el consejo superior de suscribir el acto de elección, las normas internas de la universidad prevén mecanismos para solucionar esa situación, como son (i) entender que el acta queda aprobada si los miembros de esa instancia no remiten observaciones dentro de los cinco días hábiles siguientes a la remisión del proyecto (artículo 21, Acuerdo 019 de 2022) y (ii) la facultad que se asigna a la secretaria técnica de suscribir el acta correspondiente (art. 20, numeral 2º, Acuerdo 011 de 2005).

32. La Resolución 067 del 2024 implicó la adopción de «nuevas disposiciones» para desconocer la validez de los procedimientos administrativos previamente adoptados, los cuales debían ser respetados por la autoridad electoral, so pena de **vulnerar el debido proceso consagrado en el artículo 29 Constitucional**.

33. Finalmente, se desconoció **la facultad en cabeza del consejo superior para definir la metodología de elección del rector (art. 72 del Acuerdo 011 del 2005; art. 7º del Acuerdo 252 del 2017 y el art. 17 del Acuerdo 019 del 2022)**, ya que, en sus consideraciones, la Resolución 067 del 2024 censuró la forma en que fue designado el señor José Ismael Peña Reyes, en contravía de la facultad que se establece en las normas mencionadas.

b.2) Expedición irregular y desconocimiento del acto propio

34. Las actuaciones posteriores a la elección del señor José Ismael Peña Reyes, fueron **expedidas irregularmente, (i)** ante la falta de consentimiento del elegido para revocar su acto, así como **(ii)** por desatender de forma expresa los lineamientos fijados en la Resolución 101 del 2023 (convocatoria) y el Acuerdo 252 del 2017.

¹⁶ "Por el cual se reestructura el Régimen Orgánico Especial de la Universidad Nacional de Colombia."

35. Del **desconocimiento del acto propio**¹⁷, lo sustentó en que previamente se había nombrado al señor José Ismael Peña Reyes.

b.3) Otras irregularidades

- Falsa motivación¹⁸

36. En la Resolución 067 de 2024 se incluyeron afirmaciones falsas, relacionadas con la metodología de votación que se adoptó para la designación del señor Peña Reyes, acto que sirvió de fundamento de la Resolución 068 de 2024 que es el demandado.

- Falta de motivación¹⁹

37. La resolución que contiene la elección demandada incurrió en falta de motivación, toda vez que no incluyó información «determinante para juzgar en esta sede judicial sobre la validez y legalidad de la elección», relacionada con el trámite de designación del demandado, entre otros aspectos.

- Desviación de poder²⁰

38. Las actuaciones posteriores a la designación del señor José Ismael Peña Reyes impidieron la ejecución de dos providencias judiciales, a saber, (i) la dictada por un juez de tutela que amparó los derechos fundamentales del mencionado y (ii) el auto admisorio de la demanda de nulidad electoral con radicación 11001-03-28-000-2024-00141-00, en la cual se cuestionó la elección de Peña Reyes.

- Desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa²¹

39. En el desarrollo de la reunión extraordinaria del consejo superior del 6 de junio de 2024, en la cual fueron adoptadas las resoluciones 067 y 068, se impidió la participación del señor José Ismael Peña Reyes. Refirieron que, en los actos mencionados, se presenta un desconocimiento de la designación de aquel como rector de la Universidad Nacional de Colombia, por lo que debió permitirse su participación.

- Incumplimiento de requisitos para ejercer como secretaria general²²

40. Quien fue designada secretaria *ad hoc* en la sesión del 6 de junio del 2024, esto es la señora María Alejandra Rojas Ordoñez, no cumplía con los requisitos estatutarios para desempeñar el cargo y la única persona que podía ejercer esas funciones era la señora Amanda Lucía Mora Martínez, quien tenía dicho cargo en propiedad.

- Desconocimiento del Acta 05 del 21 de marzo 2024²³

41. Porque no se respetaron las decisiones que se adoptaron en ese acto administrativo relacionadas con la metodología de votación.

¹⁷ Este cargo lo formularon los demandantes de los procesos 11001-03-28-000-2024-00155-00, 11001-03-28-000-2024-00161-00 y 11001-03-28-000-2024-00164-00.

¹⁸ Es cargo lo formularon los demandantes de los procesos 11001-03-28-000-2024-00155-00, 11001-03-28-000-2024-00158-00 y 11001-03-28-000-2024-00162-00.

¹⁹ Este cargo lo formularon los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

²⁰ Expediente 11001-032-28-000-2024-00162-00

²¹ Ídem.

²² Este se formuló en los procesos 11001-03-28-000-2024-00158-00 y 11001-03-28-000-2024-00164-00.

²³ Se formuló en 11001-03-28-000-2024-000-2024-00158-00, 11001-03-28-000-2024-00161-00 y 11001-03-28-000-2024-00164-00.

42. Indicaron que allí se adoptó que el voto sería secreto; sin embargo, la señora María Alejandra Rojas Ordóñez, delegada del presidente de la República ante el consejo superior, decidió hacerlo público a través de la red social X (antes Twitter), lo cual a su vez fue replicado en el perfil del presidente de la República.

- **Incongruencia en cuanto la vulneración del artículo 72 del Acuerdo 11 de 2005²⁴**

43. El consejo superior universitario era autónomo para establecer el método de votación.

- **Defraudación de la confianza legítima de José Ismael Peña Reyes y derecho al acceso y desempeño de cargos públicos²⁵**

44. Se defraudó la confianza legítima, porque el señor José Ismael Peña Reyes fue designado a través de un acto administrativo «en firme, que se presume legal y es obligatorio».

45. Manifestaron que el derecho al desempeño de funciones y cargos públicos fue lesionado, debido a que se presentó una «intervención de autoridades políticas para impedir el acceso» que se caracterizó por «una evidente desviación de poder», por cuanto la expedición de la Resolución 068 de 2024 «estuvo rodeada de intereses espurios, innobles y mezquinos (específicamente políticos y no jurídicos, que no están debidamente ajustados al ordenamiento jurídico)».

46. Advirtieron que se desconoció la existencia de «cosa juzgada constitucional en amparo», porque no se tuvo en cuenta la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que tuteló el derecho fundamental al debido proceso del señor José Ismael Peña Reyes y dejó sin efectos la Resolución 7480 del 15 de mayo de 2024.

- **Vinculatoriedad de la consulta a la comunidad académica²⁶**

47. La consulta no era vinculante y, por ello, su resultado solo podría determinar los cinco candidatos que el Consejo Superior Universitario tendría en cuenta para elegir.

- **Violencia sobre los nominadores²⁷**

48. Se desplegaron conductas y se presentaron situaciones que permitían concluir que la elección era contraria a los principios democráticos. Hicieron énfasis en que algunos miembros del consejo superior universitario recibieron «presiones y amenazas», como lo aseguró la exrepresentante estudiantil Sara Jiménez cuando presentó su carta de renuncia.

49. La Resolución 046 de 2024 (Acta 05 del 21 de marzo), permite evidenciar que se eligió la metodología del voto secreto para la elección del rector, así como que la sesión fuera privada y reservada, decisiones que se derivan de dichos actos indebidos, los cuales fueron denunciados por la referida consejera a través de su perfil de la red social X (antes Twitter) @SaraJimenezUNAL.

- **Conflictos de intereses²⁸**

²⁴ Se formuló en 11001-03-15-000-2024-00158-00, 11001-03-28-000-2024-00164-00 y 11001-03-28-000-2024-00171-00.

²⁵ Se formuló en 11001-03-28-000-2024-00155-00, 11001-03-28-000-2024-00158-00, 11001-03-15-000-2024-00161-00, 11001-03-28-000-2024-00162-00, 11001-03-28-000-2024-00164-00 y 11001-03-28-000-2024-00171-00.

²⁶ Este cargo lo formularon los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

²⁷ Este cargo lo formularon los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00. Escrito de reforma a la demanda.

²⁸ Este cargo lo formularon los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

50. En la sesión del 6 de junio de 2024 se presentó una recusación contra Víctor Manuel Moncayo Cruz, las «dos (2) designadas» por el presidente de la República y la representante estudiantil, por un presunto conflicto de interés, pero «no fueron aceptadas».

51. Fundamentaron su existencia en que habían manifestado su desacuerdo con la elección del señor Peña Reyes en varios escenarios públicos²⁹, lo que implicaba su interés en la designación de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz como rector, por lo que, de haberse excluido el voto de estos cuatro, el señor Múnera Ruíz no hubiera obtenido la mayoría para ser elegido rector.

- **Trasgresión de los principios de transparencia, publicidad y moralidad³⁰**

52. Consideraron que se transgredieron los principios de transparencia, publicidad y moralidad, debido a que «la visibilidad que demanda dicho ejercicio democrático de la función electoral permite que la comunidad académica participe de una forma más dinámica y activa en la conformación, ejercicio y control del poder».

1.2. Actuaciones procesales relevantes

1.2.1. Admisión y medida cautelar

53. En todos los procesos se solicitó medida cautelar. Las demandas se admitieron y se negó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, a través de autos de Sala de fecha 1º de agosto³¹, 31 de octubre³², 8 de agosto³³, 12³⁴ y 26³⁵ de septiembre de 2024.

1.2.2. Contestaciones

54. El **Consejo Superior Universitario³⁶**, a través de la secretaria general, expuso que la pretensión es «inviable» en el entendido de que la elección cuestionada no puede considerarse como un acto administrativo «complejo» en el que estuviera integrada la Resolución 067 de 2024, por cuanto «esa teoría no aplica frente a los actos electorales» y en los autos en que se admitieron las demandas se indicó que únicamente la Resolución 068 de 2024 y el Acta 10 de 2024 son pasibles de control judicial.

55. Se respetó el debido proceso, porque la elección del señor José Ismael Peña Reyes no fue desconocida, ya que esa actuación estaba inconclusa ante la falta de la firma en el acta del 21 de marzo del 2024, como se advirtió en la Resolución 067 de la misma anualidad.

56. No se transgredió el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, la actuación era susceptible de ser corregida por parte del consejo superior universitario al advertir irregularidades como la acaecida en la sesión del 21 de marzo de 2024, en donde se adoptó

²⁹ Aporta foto de sesión de control político sobre autonomía universitaria en el Congreso de la República.

³⁰ Este cargo lo formularon los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

³¹ Expediente 2024-00155-00.

³² Expediente 2024-00158-00.

³³ Expedientes 2024-00161-00 y 2024-00171-00.

³⁴ Expediente 2024-00162-00.

³⁵ Expediente 2024-00164-00.

³⁶ En los procesos 11001-03-28-000-2024-00155-00, 11001-03-28-000-2024-00161-00 y 11001-03-28-000-2024-00171-00 se especificó que el documento fue aprobado «por una mayoría de cinco votos a favor y dos en contra», por cuanto los consejeros Verónica Botero Fernández y Diego Alejandro Torres Galindo fueron reconocidos en la admisión de la demanda como coadyuvantes. En los procesos 11001-03-28-000-2024-00158-00, 11001-03-28-000-2024-00162-00 y 11001-03-28-000-2024-00164-00 se aseguró que «el voto en contra corresponde al consejero Diego Alejandro Torres Galindo, quien en el artículo 3 del auto del 31 de octubre de admisión de la demanda fue reconocido como “coadyuvante” del demandante. Aunque el reconocimiento de su calidad de “coadyuvante” habilita al profesor Torres para remitir directamente y de forma independiente los argumentos de su voto negativo, la Secretaría General los adjunta dada la solicitud expresa del consejero»

una metodología que «no respeta la regla de la mayoría» y varios miembros del consejo superior se reunieron previamente con el fin de manipular la designación del rector.

57. Por lo anterior, no se podía entender que con la Resolución 067 de 2024 se revocó alguna elección y se afectaron los derechos del señor José Ismael Peña Reyes; sin embargo, si se consideraba ello, se debía promover el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y no el de nulidad electoral.

58. No se desconoció el acto propio, porque es inexistente una elección que resultara vinculante.

59. La Resolución 067 de 2024 se expidió con el fin de corregir «graves violaciones de principios y normas de la Constitución Política», producto del sistema de votación que adoptó el consejo superior universitario en la sesión del 21 de marzo dicho año. Además, el señor José Ismael Peña Reyes nunca fungió como rector y el único legal y legítimamente designado fue el señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, comoquiera que respecto de este último se siguieron las reglas del estatuto general y se restableció el «normal funcionamiento» de las actividades educativas.

60. No se desconoció la presunción de legalidad, porque esa aptitud solo se predica de los actos administrativos expedidos formalmente y aseguró que la Sección Quinta del Consejo de Estado, al resolver las medidas cautelares que se promovieron contra la designación del señor José Ismael Peña Reyes, sostuvo que ese nombramiento no estaba surtiendo efectos.

61. El consejo superior universitario, ante la «negativa de la secretaria técnica para continuar con el procedimiento, designó a una de sus integrantes como secretaria ad-hoc para culminar esa actuación y ni para remplazar a la secretaria general de la Universidad Nacional de Colombia». Ello, conforme al principio de eficacia. Precisó que para designar una secretaria *ad hoc* no existía reglamentación legal o estatutaria, tampoco «requisitos normativos específicos» y que lo único que se pretendió fue garantizar la continuidad del procedimiento ya que era una «solución práctica para un fin determinado»³⁷.

62. Sostuvo que la incongruencia relacionada con el desconocimiento del artículo 72 del Acuerdo 11 de 2005 era una controversia relacionada exclusivamente con la designación del señor José Ismael Peña Reyes que era ajena al trámite de la referencia³⁸.

63. Manifestó que la elección del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz no le «dio carácter vinculante a la consulta», sino que obedeció al procedimiento y la metodología de votación que adoptó el consejo superior universitario³⁹.

64. La violencia sobre el nominador alegada no tenía relación con la elección del señor Múnera Ruíz, sino con situaciones acaecidas en la designación del señor Peña Reyes⁴⁰.

65. De la desviación de poder se exige que se acredite que el funcionario público se alejó de los fines establecidos en el ordenamiento jurídico y que aquella debía estar demostrada en pruebas contundentes, no en meras afirmaciones, como ocurre en el presente caso⁴¹.

³⁷ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00158-00.

³⁸ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

³⁹ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

⁴⁰ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

⁴¹ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

66. Advirtió que la comunidad académica tuvo participación en el proceso de elección y que de ello «dan fe» los antecedentes administrativos del acto demandado⁴².

67. En ese orden de ideas, pidió que se negaran las pretensiones de las demandas.

68. El señor **Leopoldo Alberto Múnera Ruíz**, a través de apoderado, señaló que no es cierto que para cuando se le eligió hubiera otro rector designado conforme a la Constitución, la ley y los estatutos de la institución de educación superior. Afirmó que se presentó una situación «anómala» producto de la posesión irregular del señor José Ismael Peña Reyes, sin que se hubiera expedido un acto administrativo en el que constara su designación; muestra de ello fue que la ministra de Educación Nacional se abstuvo de posesionarlo con el fin de evitar ejecutar decisiones que no habían sido proferidas legalmente.

69. Expuso que el señor José Ismael Peña Reyes nunca le solicitó a la ministra de Educación Nacional que lo posesionara y tampoco promovió una acción de cumplimiento para tal fin.

70. Sostuvo que, con la Resolución 068 de 2024 culminó el procedimiento de elección del rector y que previamente el consejo superior universitario corrigió las irregularidades conforme al artículo 41 de la Ley 1437 de 2011 y los reglamentos de la universidad.

71. Por ello, en la sesión del 21 de marzo de 2024 no se formalizó la designación del señor José Ismael Peña Reyes, toda vez que el «proyecto de acta» de la reunión del 21 de marzo del 2024 (Acta 05) no fue suscrito por la ministra de Educación Nacional que fungía como presidente del Consejo Superior Universitario. En consecuencia, aclaró que el acto no se profirió y que la secretaria técnica certificó que «[l]a Resolución 046 de 2024 no se expidió».

72. Esa certificación goza de «presunción de legalidad y certeza» y sobre esa consideración se expidió la Resolución 067 de 2024, que corrigió la actuación y dispuso continuar con el procedimiento administrativo de elección. Además, aseguró que «el consejo superior universitario le dio el carácter de trámite a ese acto»⁴³.

73. Señaló que el máximo órgano de dirección tenía la facultad para definir el sistema de votación para la elección, pero ella encontraba su límite en la ley y el estatuto general de la universidad, por lo que al advertirse esa extralimitación se debía corregir, como ocurrió en la Resolución 067 de 2024⁴⁴.

74. Aclaró que el hecho de que en el Consejo de Estado se encuentren en curso demandas contra la designación de José Ismael Peña Reyes no significa que exista aquella⁴⁵.

75. Si los demandantes pretenden demostrar que con su elección se revocó la del señor José Ismael Peña Reyes, la Sección Quinta no sería competente para tramitar el asunto, toda vez que esas controversias son de conocimiento de la Sección Segunda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

76. Con todo, precisó que el acto de designación del señor José Ismael Peña Reyes podía ser revocado por el consejo superior universitario conforme la teoría del «acto condición» y la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

⁴² Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00

⁴³ Esta afirmación se realizó en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00162-00.

⁴⁴ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00158-00

⁴⁵ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00158-00.

77. Señaló que no se desconoció la orden de tutela dada por el Juzgado Treinta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por cuanto amparó el derecho fundamental del señor José Ismael Peña Reyes en lo relacionado con la Resolución 7480 de 2024 que expidió el Ministerio de Educación Nacional e indicó expresamente que la «supuesta elección» no era objeto de debate en esa sede constitucional. Además, aclaró que esa decisión fue revocada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

78. Advirtió que no se desconoció el acto propio o algún derecho del señor José Ismael Peña Reyes, toda vez que nunca se expidió un acto administrativo que lo designara como rector de la Universidad Nacional de Colombia.

79. Consideró que los cargos formulados se dirigen a cuestionar la Resolución 067 de 2024 y no su acto de elección y, aseguró que en las admisiones de las demandas se indicó que el juez electoral no analizaría la legalidad de aquel por no contener una designación.

80. Aseguró que no se desconoció el principio de autonomía universitaria, toda vez que las decisiones adoptadas fueron «absolutamente autónomas» y que lo dispuesto por el ministro de Educación Nacional *ad hoc* fue razonable y sin fundamentarse en alguna «insinuación particular» del Gobierno Nacional⁴⁶. Expuso que, si bien se presentó un «exhorto» por parte del Ministerio de Educación Nacional que conllevó a la realización de las sesiones del 6 de junio del 2024, las decisiones en ella tomadas «fueron producto de la voluntad mayoritaria del órgano universitario y no de presiones o imposiciones sobre las acciones concretas que se debían desplegar para corregir las irregularidades cometidas en desarrollo del proceso electoral.»⁴⁷

81. La señora Amanda Lucía Mora Martínez manifestó su negativa para continuar con la actuación administrativa y, por ello, el consejo superior universitario designó a una de sus integrantes como secretaria técnica *ad hoc*, lo que garantizaba la «idoneidad requerida» para el trámite y no se buscó suplir las funciones de la secretaria general de la Universidad Nacional⁴⁸.

82. Aseguró que la Resolución 067 de 2024 se expidió conforme a las normas legales y reglamentarias que regían el procedimiento eleccionario y su fin consistió en corregir la actuación administrativa ya que adolecía de irregularidades que atentaban contra el ordenamiento jurídico⁴⁹.

83. Consideró que la Resolución 7480 de 2024 no contenía una decisión electoral que pudiera ser controlada por la Sección Quinta y, en todo caso, el consejo superior universitario en ejercicio de la autonomía «decidió de manera libre y transparente asumir el trámite de la elección»⁵⁰.

84. Manifestó que la Resolución 068 de 2024 estuvo debidamente motivada y que bastaba con revisar las consideraciones que se expusieron⁵¹.

85. Sostuvo que las recusaciones que se presentaron se tramitaron conforme a los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 y que no había lugar a cambiar el criterio jurisprudencial sobre la configuración de los conflictos de interés⁵².

⁴⁶ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00158-00.

⁴⁷ Transcripción fiel, incluso con errores.

⁴⁸ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00158-00.

⁴⁹ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00162-00.

⁵⁰ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

⁵¹ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

⁵² Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

86. Advirtió que la violencia sobre los nominadores se soportaba sobre «condiciones generales que vivió la elección del rector», pero que no se advertía tal vicio debido a que el proceso se ha caracterizado por «la posibilidad de discrepancia frente a las decisiones y actuaciones sometidas a consideración y analizadas por el CSU».⁵³

87. Así las cosas, pidió que se negaran las pretensiones de las demandas.

1.2.3. Otras intervenciones

88. La señora **Jennifer Pedraza Sandoval**, solicitó ser reconocida como «coadyuvante de la parte demandada» y aseguró que intervendría cuando se le reconociere como tal⁵⁴.

89. Los señores **Verónica Botero Fernández** y **Diego Alejandro Torres Galindo**, en su calidad de miembros del consejo superior universitario, aseguraron que no compartían las consideraciones que pretendían desconocer la elección del señor José Ismael Peña Reyes y se apartaban de las contestaciones presentadas por el referido órgano de dirección.

90. El **Ministerio de Educación Nacional**, a través de apoderado, aseguró que presentaba «PRONUNCIAMIENTO» frente a las demandas acumuladas y sostuvo que se oponía a la pretensión anulatoria de la elección de señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, por cuanto «el nombramiento de José Ismael Peña Reyes carece de validez jurídica».

1.3. Trámite posterior

91. El 24 de enero de 2025, se ordenó acumular los procesos y tener como principal el expediente 11001-03-28-000-2024-00155-00 y el 3 de febrero de 2025, se adelantó la diligencia de sorteo de magistrado ponente.

92. El 6 de febrero de 2025, los señores Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández presentaron memorial con el que aportaron el auto proferido por el presidente del Consejo de Estado, el 20 de enero de 2025, mediante el cual se dirimió el conflicto negativo de competencias que se suscitó entre las secciones Primera y Quinta para conocer de la demanda de nulidad que se promovió contra la Resolución 7480 de 2024.

93. Lo anterior, por cuanto en esa providencia se concluyó que ese acto administrativo se trataba de una «decisión de carácter electoral que tuvo incidencia en un proceso de elección, como fue la elección del rector de la Universidad Nacional de Colombia» y, por ello, debía ser estudiado en el medio de control de la referencia, de lo contrario se limitaría su acceso a la administración de justicia.

94. El 21 de abril del 2025, se resolvieron las excepciones, se fijó el litigio, se dispuso sobre la práctica de pruebas y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión y proceder a dictar sentencia anticipada. En esta misma decisión se reconoció a la señora Jennifer Pedraza Sandoval y al Ministerio de Educación Nacional como terceros impugnadores.

95. La anterior decisión fue objeto de recurso de reposición y en subsidio súplica respecto de la negativa de la práctica de pruebas testimoniales, los cuales fueron resueltos en las oportunidades correspondientes.

⁵³ Este argumento se esgrimió en la contestación del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

⁵⁴ Esta petición se presentó en el proceso 11001-03-28-000-2024-00158-00.

1.4. Solicitud de aplicación del artículo 271 de la Ley 1437 del 2011

96. La secretaria del consejo superior universitario y el apoderado de la parte demandada, con memoriales del 5 de mayo y del 5 y 6 de agosto del 2025, respectivamente, solicitaron dar aplicación al artículo 271 de la Ley 1437 del 2011. Las anteriores peticiones fueron negadas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con auto del 5 de noviembre del 2025⁵⁵.

1.5. Alegatos de conclusión

97. El **consejo superior universitario**⁵⁶ reiteró su argumentación en punto de que no es posible considerar que las Resolución 067 y 068 del 2024 sean conexas o interdependientes, dado que la primera, al ser de trámite en los términos de la decisión adoptada por la Sección Segunda se limitó a corregir la actuación administrativa desplegada para la elección del rector. De otra parte, la segunda, «se dictó a partir de ella para continuar el trámite de la actuación de designación, pero conforme también a la ley y a las normas aplicables para la designación de Rector»⁵⁷.

98. Insistió en sus argumentos en punto de la legalidad de la elección demandada, sobre la base de la posibilidad con la que contaba dicha instancia para corregir una actuación que consideró irregular y, en consecuencia, inexistente. En atención a ello, señaló que no se configuran los distintos cargos de nulidad alegados por los demandantes.

99. Los demandantes **Jorge Alberto Espinosa López**⁵⁸, **Augusto Hernández Becerra**⁵⁹, **Paloma Valencia Laserna**⁶⁰, **Samuel Alejandro Ortiz Mancipe** y **Lucas Durán Hernández**⁶¹, **Martín Emilio Cardona Mendoza** y **Juan Esteban Galeano**⁶², reiteraron los argumentos por los cuales consideran que la designación es ilegal.

100. El **apoderado del demandado**⁶³ se opuso a la prosperidad de las pretensiones, considerando que todas las situaciones expuestas por los accionantes frente a la designación del señor José Ismael Peña Reyes no pueden ser objeto de la presente *litis*. Con todo, insistió en que no es posible derivar alguna situación particular respecto del mencionado, dado que los actos del 21 de marzo del 2024 no nacieron a la vida jurídica.

101. Seguidamente, refirió que los cargos referentes a la expedición irregular y la presunta falta de competencia del consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia no se acreditaron, en tanto que, por el contrario, se demostró que la decisión de corregir la actuación administrativa de elección era procedente ante las irregularidades en la votación que en algún momento favoreció al señor José Ismael Peña Reyes, situación que a su vez consideró suficiente para señalar que se protegió la garantía al debido proceso y el derecho de audiencia y defensa en la actuación desplegada por dicha instancia.

102. En esta etapa del proceso, se presentó la intervención del **Ministerio de Educación Nacional**⁶⁴, entidad que solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda.

⁵⁵ Índice 216 – Expediente digital SAMAI.

⁵⁶ Índice 121 – Expediente digital SAMAI.

⁵⁷ Se cita de forma literal, incluso con errores.

⁵⁸ Índice 122 – Expediente digital SAMAI.

⁵⁹ Índice 123 – Expediente digital SAMAI.

⁶⁰ Índice 125- Expediente digital SAMAI.

⁶¹ Índice 128 – Expediente digital SAMAI.

⁶² Índice 131 – Expediente digital SAMAI.

⁶³ Índice 129 – Expediente digital SAMAI.

⁶⁴ Índice 126 – Expediente digital SAMAI.

1.6. Concepto del Ministerio Público⁶⁵

103. La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó declarar la nulidad de la elección del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz como rector de la Universidad Nacional de Colombia. En síntesis, la vista fiscal, expuso los siguientes argumentos:

104. El procedimiento de elección del rector se agotó con la elección llevada a cabo en la sesión del 21 de marzo del 2024, en la cual, con una votación de 5 votos a 0, se designó al señor José Ismael Peña Reyes, lo que implica que se manifestó la voluntad del órgano elector, siendo claro que lo único que faltaba era la formalización de la firma de la ministra de Educación Nacional, lo cual, no le resta validez a la determinación adoptada.

105. Por lo dicho, la actuación desplegada el 6 de junio del 2024, en el sentido de corregir el trámite administrativo, resulta contraria al artículo 41 de la Ley 1437 del 2011, norma que impide proseguir la actuación cuando se ha expedido el acto definitivo. En esa medida, indicó que la Resolución 067 de 2024 -acta 09- «fue expedida contrariando el ordenamiento jurídico, vulnerando el debido proceso y desconociendo la lógica interna del sistema normativo colombiano. Con esos vicios fue la base esencial y primordial para expedir la Resolución 068 de 2024 -acta 10-, con la que se eligió en un proceso por fuera de los cánones estatutarios y legales a **LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUÍZ** como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el período institucional 2024-2027».

106. Se desconoció la norma superior por interpretación errónea, «pues el resultado del acto demandado no tuvo en cuenta que la autonomía universitaria permite que el Consejo Superior Universitario actúe con base en lo dispuesto en la ley -artículos 57, 64 y 65 de la Ley 30 de 1992- y los estatutos universitarios - Acuerdo 252 de 2017 y los artículos 3 y 12-c) del Decreto 1210 de 1993-, lo cual resultó infringido, pues se generó un trámite nuevo bajo una interpretación inadecuada de supervisión sobre las entidades oficiales, del artículo 41 plurimencionado y de las reglas internas de la Universidad que ya le habían dado legitimidad a la persona designada el 21 de marzo de 2024, según el cronograma de elección dispuesto en la Resolución 101 del 7 de diciembre de 2023».

107. Se desatendió la eficacia del voto, la seguridad jurídica, el principio de legalidad y el derecho a ser elegido respecto del señor José Ismael Peña Reyes, dado que, en contra de su propio acto, el consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia sacó el ordenamiento jurídico mediante un procedimiento irregular el acto que contenía la designación de aquel, sin contar con el atributo de la jurisdicción para dichos efectos y sin soporte legal aplicable al caso.

108. El consejo superior universitario «no podía arrogarse la competencia para examinar el escrito de recusación presentado contra cuatro de sus integrantes y determinar su validez a partir de cada una de las recusaciones, en tanto, presentado el escrito e informado el consejo sobre el mismo, este perdió competencia para pronunciarse, pues fueron recusados 4 de los 8 integrantes de ese órgano [...] lo que implicaba que no podían analizar el fondo del mismo, como en efecto lo hicieron, para concluir que se negaban las recusaciones, por cuanto esa decisión solo era competencia de la Procuraduría General de la Nación, siendo claro que trasgredieron el debido proceso, según lo prescrito en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y lo interpretado por la Sección Quinta del Consejo de Estado».

109. La Resolución 7480 de 2024 expedida por el ministro *ad hoc* de Educación Nacional, cuyo único punto del orden del día fue encargar un rector(a) de manera transitoria, no estaba vigente para el momento de expedición del acto demandado, pues había sido objeto de

⁶⁵ Índice 124 – Expediente digital SAMAI.



suspensión por parte de un fallo de tutela del 30 de mayo de 2024, que fue objeto de revocatoria el 9 de julio de 2024 por carencia de objeto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

110. De conformidad con lo establecido en el numeral 4° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011⁶⁶ 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, tramitar y decidir en única instancia el proceso de la referencia.

2.2. Problemas jurídicos

111. En virtud de la fijación del litigio efectuada el 21 de abril del 2025, corresponde a la Sala resolver los siguientes interrogantes:

«Determinar si es nulo el acto mediante el cual fue elegido el señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz como rector de la Universidad Nacional de Colombia, por haber incurrido en expedición irregular, infracción de norma superior y de disposiciones en las que debía fundarse, falta de competencia, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, violación del debido proceso, desviación de poder y falta de motivación.

Para ello se deberá establecer si conforme los vicios señalados:

- ¿En la Resolución 7480 del 15 de mayo de 2024, se incurrió en alguna irregularidad que incidió en la elección del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz y la torna ilegal?
- ¿En la Resolución 067 de 2024, se incurrió en alguna irregularidad que incidió en la elección del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz y la torna ilegal?
- ¿El Acta 10 del 6 de junio de 2024 y la Resolución 068 de 2024 incurrieron en alguno de los cargos de ilegalidad formulados por los demandantes y tornan ilegal la elección del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz?»

2.3. Caso concreto

112. Para efectos metodológicos, la Sala abordará el estudio de los interrogantes planteados, para lo cual se analizarán los argumentos de las partes y las pruebas aportadas al proceso en las oportunidades procesales correspondientes.

113. Es importante resaltar que los documentos obrantes en el expediente y que fueron incorporados en debida forma, no fueron objeto de tacha de falsedad o desconocimiento, por lo que en aplicación del artículo 244 del Código General del Proceso, respecto de aquellos se predica la **presunción de autenticidad**, situación que permite su valoración plena en la presente actuación.

⁶⁶ **ARTÍCULO 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que 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.

114. Por lo expuesto, esta judicatura resuelve en los siguientes términos:

2.3.1. Respetto de la Resolución 7480 del 15 de mayo de 2024

115. Este acto administrativo fue por el cual el ministro de Educación Nacional *ad hoc* ordenó al ente de formación superior nombrar rector en encargo mientras se tomaba una decisión sobre lo que se denominó como una «autoposesión» del señor José Ismael Peña Reyes, es cuestionado en esta oportunidad como un acto previo del posterior nombramiento de Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, alegándose que aquel incurrió en infracción de norma superior y desviación de poder.

116. Conforme con lo anterior, la sala analizará si este acto fue considerado en la formación de la elección demandada a fin de establecer si incidió en ella. Solo en caso de que se determine si ello fue así, esto es, que fue preparatorio de la designación, se analizará su legalidad.

117. La Resolución 7480 del 2024 fue suspendida en sus efectos por orden del juez de tutela, en sentencia del 30 de mayo del 2024⁶⁷, la cual fue dictada por la juez 31 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera, autoridad que tuteló los derechos fundamentales del señor José Ismael Peña Reyes y adoptó como medida de protección la referida decisión.

118. Así las cosas, para la fecha en que fue adoptado el acto cuestionado, y ante los efectos que se predicen de los fallos constitucionales de tutela de conformidad con los artículos 27, 28 y 31 del Decreto 2591 de 1991, es posible concluir que la mencionada resolución no podía aplicarse o ejecutarse por la autoridad administrativa destinataria de las decisiones proferidas, esto es, el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia.

119. Si bien la decisión constitucional fue revocada, ello ocurrió el 9 de julio del 2024⁶⁸, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que consideró que en el presente caso operó la carencia actual de objeto, dado que el consejo superior universitario **no procedió a actuar en los términos de la Resolución 7480 del 15 de mayo del 2024**, sino que «corrigió la actuación administrativa» y procedió a la elección de un nuevo rector.

120. Además, al revisar la motivación de las resoluciones 067 y 068 del 2024, proferidas en las sesiones del 6 de junio del 2024, se puede verificar con claridad que en ellas no se consagra que el mencionado órgano colegiado hubiere fundamentado su actuar en la Resolución 7480 de 2024.

121. Así las cosas, luego de analizar el material probatorio, la sala pudo constatar que la Resolución 7480 de 2024 no hizo parte de las decisiones que soportaron el procedimiento administrativo electoral cuestionado, por lo que, en el evento de configurarse algún vicio, este no tendría un impacto que derivara en la nulidad de la Resolución 068 de 2024.

2.3.2. Resoluciones 067 y 068 del 6 de junio de 2024

122. Sobre este particular, la discusión se puede sintetizar de la siguiente manera:

⁶⁷ Escrito de demanda del expediente 11001-03-28-000-2024-00162-00. Anexo de pruebas. Archivo denominado “Fallo de tutela”.

⁶⁸ Escrito de demanda de contestación a la demanda expediente 11001-03-28-000-2024-00162-00. Índice 39.

- a) La terminación o no de la actuación administrativa de elección del rector de la institución educativa superior previo a la expedición de las resoluciones cuestionadas.
- b) La procedencia de corregir los errores en que presuntamente se incurrió en la sesión del 21 de marzo del 2024.

123. En un primer momento, la Sala considera importante exponer algunas consideraciones teóricas relevantes a efectos de resolver sobre el particular:

a) De la posibilidad de controlar la legalidad del acto de elección con fundamento en irregularidades originadas en actuaciones previas

124. En primer lugar, se reitera la postura sobre la posibilidad de controlar la legalidad de los actos expedidos de forma preliminar a la decisión definitiva en el marco del proceso electoral, estudio que se realiza de forma indirecta y, en caso de encontrar acreditado un vicio, se procede a determinar si aquel se enmarca en una ilicitud de carácter sustancial que vicie la designación.

125. Ha sido pacífica la jurisprudencia en señalar que, en materia electoral, el acto definitivo lo constituye aquel que declara la elección en voto popular o por cuerpos electorales, los de nombramiento y aquellos por medio de los cuales se realiza el llamamiento a ocupar curules en corporaciones públicas⁶⁹. Por el contrario, serán de trámite o preparatorios, todos aquellos que se producen en el devenir del procedimiento con el fin de lograr una decisión, por lo que son instrumentales de aquella, ya que no encierran declaraciones de la voluntad, por lo que no crean relaciones jurídicas.

126. Lo anterior no resulta de menor importancia, en tanto es claro que con fundamento en ello se determina la procedencia o no del medio de control que instituye el artículo 139 de la Ley 1437 del 2011. Sobre el particular la jurisprudencia ha sostenido lo siguiente:

«Lejos de tratarse de una distinción baladí, la separación que se comenta determina la procedibilidad del medio de control de nulidad electoral que tan solo podrá formularse directamente contra los actos que ponen punto final a los trámites electorales —actos de elección, nombramiento y llamamiento—. **Lo anterior, no significa que los actos preparatorios estén excluidos de control judicial, sino que su fiscalización por parte del juez electoral se desarrollará siempre al amparo de las demandas que se dirigen contra los actos definitivos**»⁷⁰ (Se resalta).

127. Las decisiones de la Sección Quinta, han expresado que «la ley y la jurisprudencia han establecido, como regla general, que solo los actos definitivos son recurribles y, por tanto, susceptibles de control judicial, lo que no significa que los actos de trámite estén exentos del debido apego a la legalidad o que constituyan un escenario de completa discrecionalidad para las autoridades; **simplemente, quiere decir que no son demandables de forma directa o separada, sino accesoria al acto principal al que dan lugar, principalmente por vía de los denominados vicios de forma**»⁷¹. (Se resalta)

128. Incluso en sede de admisibilidad en el contencioso electoral, se han adoptado decisiones en igual sentido, al referir:

⁶⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2020-00057-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Auto de 3 de septiembre de 2020. Criterio reiterado en: Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 28 de enero del 2021. Radicación 19001-23-33-000-2020-00010-0. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁷⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2020-00057-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Auto de 3 de septiembre de 2020

⁷¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2019-00042-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia de 27 de agosto de 2020.

«Así pues, en asuntos electorales el acto que contiene la decisión definitiva del electorado es el tendiente a elegir, nombrar o llamar a proveer vacantes, los cuales se constituyen como verdaderos actos electorales, en los términos del inciso primero del artículo 139 del CPACA, pasibles de ser controlados, únicamente, por la vía de la nulidad electoral según las voces de la norma en comento⁷².

Por el contrario, serán actos de trámite o preparatorios todos aquellos proferidos en el devenir del procedimiento electoral, **distintos** de los de elección, nombramiento o llamamiento **y los cuales no son pasibles de control judicial de forma autónoma.**

En efecto, lo que ocurre es que los actos de trámite o preparatorios serán controlados al examinar el acto definitivo. Así lo ha colegido la Sección Quinta en diversas oportunidades en las que ha controlado los actos que precedieron a la elección cuando estudia los cargos de la demanda que se presenta contra la designación»⁷³. (Se resalta)

b) Nulidad por infracción de norma superior y contenido y alcance del artículo 41 de la Ley 1437 del 2011

129. De conformidad con la jurisprudencia de esta corporación, este vicio de nulidad de los actos administrativos implica contrastar objetivamente la actuación correspondiente en relación con normas jerárquicamente superiores. Esta Sección se ha pronunciado en los siguientes términos:

«...para la configuración de esta causal de nulidad se debe demostrar, en primer lugar, que las disposiciones que se estiman infringidas por el acto acusado, integran el bloque normativo que le sirve de marco jurídico, es decir, que regulan la materia en la que se inscribe su objeto y declaración de voluntad; y en segundo lugar, que en efecto al confrontar el acto con tales normas surge (sic) su violación por contradicción o desconocimiento. En este sentido, la Sección ha sintetizado los principales escenarios en que se produce la infracción de norma superior, así:

(i) Falta de aplicación de la norma, situación que se presenta luego de que la autoridad que profiere el acto ignora la existencia del presupuesto normativo, o conociéndolo, no lo aplica en el asunto que la ocupa;

(ii) Aplicación indebida de la norma, la cual se presenta luego de que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundar el acto, no se conforman a la situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la valoración y escogencia de la disposición normativa;

(iii) Interpretación errónea de la norma, consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver»⁷⁴ (Se resalta).

130. El artículo 41 de la Ley 1437 del 2011 refiere lo siguiente:

«ARTÍCULO 41. Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla».

131. De la lectura de la norma, la sala puede evidenciar los siguientes ingredientes del artículo 41 del CPACA:

⁷² En el mismo sentido consultar, Consejo de Estado, auto del 4 de febrero de 2016, radicado 11001-03-28-000-2015-00048-00. CP. Lucy Jeannette Bermúdez.

⁷³ Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto del 7 de junio del 2018. Radicación 11001-03-28-000-2018-00062-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Criterio sostenido previamente en auto del 23 de octubre del 2015, radicación 11001-03-28-000-2015-00027-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 9 de septiembre de 2021. Rad: 23001-23-33-000-2020-00004-02. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Reiterado recientemente en fallo del 4 de mayo del 2023, radicación 11001-03-28-000-2022-00312-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

- a) Un sujeto calificado, que responde a la pregunta sobre quién puede adoptar la decisión de corrección, siendo aquel, la autoridad competente que adelanta la actuación administrativa.
- b) La legitimación, lo cual puede ocurrir de oficio o a petición de parte.
- c) Un elemento temporal, que se deriva de la expresión «**en cualquier momento anterior a la expedición del acto**».
- d) Una facultad para corregir irregularidades de la actuación y adoptar «las medidas necesarias para concluirla».

132. La jurisprudencia constitucional, específicamente la sentencia SU-067 del 2021⁷⁵, analizó el contenido del citado artículo y señaló que revisados sus antecedentes legislativos⁷⁶, esa figura busca evitar la expedición de **actos administrativos definitivos** viciados de nulidad, así como decisiones inhibitorias, en cumplimiento del principio de eficacia⁷⁷; de otra parte, se puso de presente el efecto que ello tendría en la descongestión del sistema judicial. Al respecto se indicó:

«Para tal fin, la disposición otorga a la Administración la facultad de enmendar los defectos y las vicisitudes que se presenten **en el transcurso** de una actuación administrativa. Esta prerrogativa es una importante herramienta de autocontrol **que pretende asegurar que las decisiones finales, que se consignan en los actos administrativos definitivos, sean el resultado de actuaciones congruentes con las exigencias del ordenamiento jurídico**. La descongestión de la justicia, uno de los fines de esta medida legislativa, se conseguiría en la medida en que se “fortalece[n] las posibilidades de que la propia Administración resuelva el caso y evite que el asunto después tenga que ser conocido por el juez”⁷⁸»⁷⁹.

133. De otra parte, en auto del 12 de noviembre del 2020⁸⁰, esta Sección determinó que el artículo 41 de la Ley 1437 del 2011 consagra «una modalidad de saneamiento de los errores en que haya podido incurrir la actuación administrativa para ajustarla a la legalidad y procurar la expedición de un acto definitivo que esté acorde al derecho, lo cual hace que en sus precisos alcances no pueda asimilarse a la revocatoria directa».

134. De lo dicho en precedencia, esta judicatura resalta que el tratamiento que se ha dado a la figura responde a la posibilidad con la que cuenta la administración para que, en forma previa a la expedición del acto definitivo con el que culmina la actuación, aquella adopte las medidas necesarias con el fin de corregir irregularidades en que se hubieran incurrido.

135. Lo anterior, permite concluir que en ejercicio de la facultad que expresamente consagra el artículo 41 del CPACA, la autoridad administrativa, entre ellas la que ejerce una competencia electoral en procedimientos electorarios, solamente puede adoptar medidas correctivas respecto de los actos de trámite o preparatorios que se dicten en el marco de la actuación, en tanto la norma es clara en fijar que este tipo de determinaciones son procedentes antes de la expedición del acto definitivo, por lo que este último no puede ser sujeto de este tipo de decisiones.

⁷⁵ M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

⁷⁶ Citó: Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Memorias de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vol. III, Bogotá, D.C., 2012, pp. 210 y 211.

⁷⁷ Dispuesto en el artículo 209 Constitucional y desarrollado en el numeral 11 del artículo 3º de la Ley 1437 del 2011.

⁷⁸ Citó: Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Memorias de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vol. III, Bogotá, D.C., 2012, pp. 210.

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-067 del 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

⁸⁰ Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto del 12 de noviembre del 2020. Radicación 76001-23-33-000-2020-00895-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

c) Causal de nulidad por falta de competencia

136. La competencia ha sido entendida desde dos perspectivas complementarias, como la aptitud jurídica que ostentan las personas para ejercer autoridad y función pública (activa) y el conjunto de asuntos cuyo conocimiento y decisión está atribuido a los servidores públicos y excepcionalmente a particulares (pasiva) en el marco de la Constitución Política, la ley y el reglamento⁸¹, la cual se determina con fundamento en los siguientes factores: territorial (*ratio loci*), material (*ratio materie*), temporal (*ratio temporis*), grado funcional o jerárquico y subjetivo (*ratio personae*) u objetivo (cuantía)⁸².

137. También es menester advertir que las reglas jurídicas que fijan la competencia tienen reserva legal y deben ser expresas y taxativas, sin que resulte admisible su interpretación extensiva, en atención a los atributos que la revisten, en cuanto a que es irrenunciable, inenajenable e improrrogable.

138. Entonces, la causal de nulidad por esta razón ocurre cuando el funcionario autorizado por la ley para el ejercicio de la función pública va más allá de lo que le está jurídicamente permitido, por lo que desborda o extralimita su marco de acción al expedir el acto administrativo por fuera del ámbito de sus atribuciones y para demostrarlo «se deberá rastrear la ausencia de norma que le otorgue la cláusula general de competencia con la cual la autoridad pública fundamente su autorización para ejercer sus funciones dentro de las atribuciones conferidas. Contrario a lo anterior, tendrá competencia la autoridad pública que fundamenta sus funciones en norma constitucional, legal o reglamentaria»⁸³.

d) Solución concreta a los reparos de ilegalidad

139. Precisado lo anterior, se abordará el estudio de las irregularidades presentadas por los demandantes y de los argumentos expuestos por la defensa del acto acusado, así:

140. En primer lugar, para esta judicatura no se puede desconocer que la Resolución 068 del 6 de junio del 2024, que contiene la designación del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruiz, tiene su génesis en la Resolución 067 adoptada en la Sesión 09 de la misma fecha, por lo que se constituye en un acto previo porque incide en la formación del acto demandado.

141. Para sustentar lo señalado, se tiene que de la motivación de la Resolución 068 de 2024, se extrae lo siguiente:

«QUE el Consejo Superior Universitario **expidió la Resolución 067 de 2024** "Por medio de la cual se verifican y corrigen las irregularidades encontradas en la actuación administrativa para el nombramiento de rector que tuvo lugar en la sesión del 21 de marzo de 2024, y se dictan nuevas disposiciones para su designación para el período 2024-2027"

QUE los artículos 2 y 3 de la citada Resolución disponen:

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

⁸¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 9 de septiembre del 2021. Radicación 23001-23-33-000-2020-00004-02. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁸² Idem.

⁸³ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 28 de febrero de 2020, rad. 11001-03-24-000-2011-00050-00, M.P. Oswaldo Giraldo López.

ARTÍCULO 3º. Una vez finalizada la sesión extraordinaria 09 de 2024 **convocar de manera inmediata a sesión extraordinaria del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia con el fin de designar al Rector de la institución para el periodo 2024 – 2027**, aplicando estrictamente el sistema de votación de que trata el art 72º 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..."

[...] QUE en sesión extraordinaria 10, realizada el 06 de junio de 2024, el Consejo Superior Universitario, surtidos todos los trámites reglamentarios previstos en la Ley, en la normatividad interna vigente **y en lo ordenado por la Resolución del Consejo Superior Universitario 067 de 2024, decidió nombrar al profesor LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ como rector de la Universidad Nacional de Colombia** para el periodo institucional comprendido desde la fecha de su posesión y hasta el 1 de mayo de 2027»⁸⁴ (se resalta).

142. En esa medida, contrario a lo sostenido por la defensa de la legalidad del acto acusado, lo cierto es que en esta oportunidad es posible acudir al estudio de las irregularidades alegadas en los actos previos o de trámite, para lo cual, en caso de encontrarse demostrada alguna de ellas, se determine su impacto en la elección correspondiente.

¿Se puede entender que el trámite de elección del rector de la Universidad Nacional de Colombia culminó con la designación del señor José Ismael Peña Reyes?

143. Sobre este punto, en sentencia del 4 de septiembre de 2025, dictada dentro del expediente 11001-03-28-000-2024-00141-00⁸⁵, la sala resolvió la legalidad de la designación efectuada a través del Acta 05 del 21 de marzo de 2024. En esa oportunidad, los demandantes solicitaron que se dictara fallo inhibitorio, al considerar que aquel carecía de firma, por lo que este devenía en inexistente.

144. Al resolver sobre lo anterior, se determinó que:

«Como se expuso en los alegatos de conclusión, los demandantes Rodrigo Uprimny Yepes y Alberto Yepes Barreiro solicitaron dictar sentencia inhibitoria, porque, a su juicio, el acto de elección demandado carece de control judicial, por ser un acto preparatorio no definitivo y por la falta de suscripción del acta 5 de la sesión extraordinaria del 21 de marzo de 2025, por parte de la ministra de Educación.

Al respecto, la Sala pone de presente que las circunstancias puestas de presente por los actores ya fueron resueltas mediante auto del magistrado ponente del 19 de abril de 2025, que negó la solicitud del CSU, de ejercer control de legalidad, según el cual, en el proceso de la referencia, debe definirse la legalidad de la elección de José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, en los términos en que fue fijado el litigio, por tanto, la Resolución 067 de 2024, al dictarse con posterioridad, no es materia de análisis del presente medio de control. Argumento que fue reiterado en la providencia del 5 de agosto de 2025 de la Sala Plena de esta corporación, en la que se decidió no avocar conocimiento sobre la materia.

Igualmente, en la providencia referida se concluyó que, contrario al dicho del peticionario, la decisión de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que rechazó, por ser de trámite, la demanda contra la Resolución 067 de 2024, no afecta lo adelantado por la sala de lo electoral, pues no hizo pronunciamiento alguno frente a la naturaleza del acto de elección que se censura en el presente litigio.

⁸⁴ Transcripción literal, incluso con errores.

⁸⁵ Expediente principal. Acumulado con los radicados 11001-03-28-000-2024-00120-00 y 11001-03-28-000-2024-00139-00. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

Asimismo, de acuerdo con los autos del 18 de julio y 29 de agosto de 2024, que admitieron las demandas acumuladas, el acto de designación que se pide anular nació a la vida jurídica y produjo efectos en la comunidad universitaria, de ahí que «la ausencia de firmas sea un aspecto meramente formal», lo que permitió que se conociera sobre su legalidad.

Con todo, esta Sección debe precisar que, a pesar de que el artículo 20 del Acuerdo 019 de 2022, prevé que las sesiones del CSU de la UNAL deben constar en actas firmadas por el presidente y la secretaria técnica de dicho órgano, **la decisión de designar a José Ismael Peña Reyes como rector fue adoptada por el consejo superior en la correspondiente sesión, por lo que la ausencia de dicha suscripción no implica la inexistencia del acto.**

Al respecto, del acta 5 de la sesión extraordinaria del 21 marzo de 2024, se advierte que los consejeros eligieron con cinco de los ocho votos al demandado como rector del ente autónomo, sin que se identificara oposición de alguno de sus miembros frente a la designación realizada, como se observa:

“Con la venia del pleno, la secretaria general proyecta y lee la Resolución 046 de 2024 del Consejo Superior Universitario “Por la cual se designa al profesor José Ismael Peña Reyes como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2024-2027. Frente al cual no se presenta ninguna observación por parte del Consejo”.

Asimismo, la constancia del 29 de abril del 2024 de la Secretaría General del CSU da cuenta de que, si bien tres de los miembros del CSU presentaron de forma extemporánea observaciones adicionales al acta de la sesión eleccionaria, esta quedó aprobada por cinco de los ocho consejeros, el 22 de abril de 2024, en los términos del artículo 21 del Acuerdo 019 de 2022, por lo que la designación «es [un] acto administrativo en firme».

En ese orden, la Sala se pronunciará sobre la legalidad de la designación demandada, pues, como se expuso, **nació a la vida jurídica y las circunstancias acaecidas con posterioridad a ella no modifican su carácter definitivo ni la posibilidad de ser controlada judicialmente.** Por tanto, no se accederá a la solicitud de dictar sentencia inhibitoria». Negrillas propias.

145. En consideración a lo expuesto, en el referido medio de control se determinó con total claridad la existencia de la elección del señor José Ismael Peña Reyes, en atención a que se demostró que en el desarrollo de la sesión extraordinaria del 21 de marzo de 2024 se expresó la voluntad del órgano electoral con las mayorías requeridas para ese fin.

146. Bajo estas consideraciones, la sala decanta una primera conclusión relevante para el caso que se resuelve en esta oportunidad, la cual es, que el 21 de marzo del 2024, en sesión extraordinaria 05 del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, **se agotó el proceso electoral iniciado con la Resolución 101 del 2023⁸⁶, lo cual se refleja en la adopción, con las mayorías requeridas, de la designación de quien ocuparía el cargo de rector.**

¿Podía el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia corregir la actuación administrativa?

147. Al expediente se aportaron los audios de las sesiones del consejo superior 9 y 10 llevadas a cabo el 6 de junio del 2024⁸⁷, que contienen la discusión presentada en torno a la adopción de las Resolución 067 y 068, respectivamente.

⁸⁶ Que contiene la convocatoria y el cronograma para la elección del rector de la Universidad Nacional de Colombia para el período institucional 2024-2027.

⁸⁷ Expediente 11001-03-28-000-2024-00155-00. Índice 76. Sistema digital SAMAI.

148. **Sesión 9 del 6 de junio del 2024.** De esta reunión, que fue convocada por el viceministro de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, con un único punto denominado «[d]ecisiones sobre la designación del rector». Es importante resaltar que el consejero Víctor Manuel Moncayo Cruz (minuto 1:07:00) intervino para presentar la propuesta que sería objeto de discusión, la cual tenía como fundamento el artículo 41 de la Ley 1437 del 2011. Indicó que el trámite de elección del rector de la universidad no terminó el 21 de marzo del 2024, en tanto no se han suscrito ni el acta ni la resolución que contiene lo allí debatido, por lo que no puede considerarse que exista ni que surta efectos la designación del señor José Ismael Peña Reyes.

149. Bajo esas circunstancias, resaltó que era procedente adoptar medidas con el fin de corregir la actuación. Manifestó que las irregularidades se centran en la adopción de un método de votación que no se ajusta a los estatutos internos de la institución educativa, lo que a su vez implicó un desconocimiento del debido proceso, de la autonomía universitaria y otras garantías constitucionales.

150. Seguidamente, se presentó la discusión sobre la propuesta⁸⁸, en donde los diferentes consejeros mostraron sus posturas sobre el particular. A su vez, se permitió la intervención del director jurídico de la universidad⁸⁹, quien hace énfasis en la necesidad de contar con los documentos que acrediten las irregularidades que presuntamente se quieren subsanar; resaltó que la competencia para determinar la ocurrencia de aquellas responde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

151. A las 3 horas y 17 de minutos de la sesión, se presentó un receso para que los consejeros tuvieran la oportunidad de leer el proyecto de resolución por medio del cual se ordenaría la corrección de la actuación administrativa. La secretaría técnica informó que se retiraba de la sesión⁹⁰ y solicitó a los demás integrantes del consejo superior universitario la designación de un *ad hoc* para el asunto, lo cual fue aceptado y se designó a la consejera María Alejandra Rojas Ordóñez⁹¹.

152. Se sometió a consideración⁹² el proyecto de resolución por medio del cual se corrige la actuación administrativa de elección del rector y se aprobó con 5 votos a favor y 3 en contra.

153. El texto de la Resolución 067 del 2024 aprobado consagra: (i) la corrección de la actuación administrativa de elección del rector de la Universidad Nacional de Colombia y, en consecuencia, (ii) retoma el proceso y convoca de manera inmediata a una nueva reunión del consejo superior universitario «con el fin de designar al Rector de la institución para el periodo 2024 – 2027, aplicando estrictamente el sistema de votación de que trata el art 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. (...)».

154. **Sesión 10 del 6 de junio del 2024.** Esta reunión extraordinaria del consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia tiene como fundamento lo ordenado en la Resolución 067 referida. De la grabación, se resaltan los siguientes aspectos:

⁸⁸ A partir del minuto 01:38:00.

⁸⁹ Minuto 02:28:00.

⁹⁰ Minuto 03:57:00.

⁹¹ Minuto 04:13:00.

⁹² Minuto 04:14:00.

- a) El orden del día, con un único punto referido a la designación del rector de la Universidad Nacional de Colombia, es sometido a consideración y votación, siendo aprobado⁹³.
- b) En el minuto 21 se retiraron de la reunión los consejeros Diego Alejandro Torres Galindo, Ignacio Mantilla Prada y Verónica Botero Fernández.
- c) A minuto 28 inicia la exposición de los restantes integrantes del consejo superior universitario, respecto de los candidatos y la metodología para votar y elegir.
- d) Se someten a votación nominal los nombres de los cinco candidatos que están en consideración en el proceso de elección⁹⁴.
- e) En el minuto 38 se declara la elección de Leopoldo Múnera Ruíz como rector de la institución educativa.

155. En dicha reunión, se aprobó la Resolución 068 de 2024 y el comunicado 004⁹⁵, los cuales consignan la designación antes referida, siendo importante resaltar que el señor Múnera Ruiz tomó posesión del cargo el 7 de junio siguiente⁹⁶.

156. La valoración de las pruebas documentales permite concluir que el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia, en sesión 09 del 6 de junio del 2024, consideró que la actuación administrativa para la elección del rector no había concluido en la reunión del 21 de marzo de la misma anualidad. Lo anterior, en tanto el acta como la resolución, carecían de la firma de la presidente de esa instancia colegida, situación que les habilitaba, en su criterio, a corregir el trámite ante las presuntas irregularidades acaecidas en esa oportunidad y, conforme a eso, reunirse nuevamente para proceder con una sesión electoral que culminó con la designación del aquí demandado.

157. Conforme con ello, para la Sala, la adopción de la Resolución 067 del 6 de junio del 2024, como acto previo y génesis de la elección demandada, es ilegal, configurándose con ello los cargos de nulidad por infracción de norma superior, falta de competencia y en desconocimiento del principio de presunción de legalidad y del debido proceso tal y como pasa a exponerse a continuación.

- **Infracción de norma superior**

158. Como fue señalado previamente, la actuación para la elección del rector culminó el 21 de marzo del 2024, por lo que el consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia no estaba en la posibilidad de adoptar la decisión contenida en la Resolución 067 del 6 de junio de la misma anualidad, ya que no se cumple con el elemento temporal que establece de forma expresa el artículo 41 de la Ley 1437 del 2011, esto es, que la medida de corrección se utilice antes de la expedición del acto definitivo.

159. Aunque se acepte, como lo pone de presente el apoderado del demandado, que la corrección de una actuación administrativa ante la existencia de errores es un mandato que se deriva del deber de las autoridades de actuar conforme el principio de legalidad, ello debe ocurrir siempre en el marco de la norma correspondiente, la cual, como se ha indicado,

⁹³ Minuto 00:15:00

⁹⁴ Minuto 00:33:00

⁹⁵ Ambos aportados en los antecedentes del acto administrativo. Índice 47. Expediente 11001032800020240015500

⁹⁶ Ídem.

establece un elemento temporal, objetivo, claro y determinable, que constituye el límite razonable que el mismo legislador determinó para el uso de esa facultad, el cual no puede ser desatendido por quien ejerce una determinada competencia, en este caso, electoral.

160. Por esa razón, se configura el desconocimiento de esa norma, en tanto es claro que el consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia actuó por fuera del marco legal que autoriza la corrección de irregularidades en una actuación administrativa, aplicando en forma indebida la norma y dándole un alcance que no resultaba acorde con la situación evidenciada en el seno de dicho órgano colegiado, que ya había culminado previamente el trámite de elección con la designación del señor José Ismael Peña Reyes el 21 de marzo del 2024.

• **Nulidad por falta de competencia y desconocimiento de la presunción de legalidad**

161. En forma consecencial a dicha irregularidad, para esta sección es claro que el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia expidió la Resolución 067 del 6 de junio del 2024, sin tener la competencia para dicho efecto, esto es, sin estar habilitado desde el punto de vista legal para corregir una actuación administrativa-electoral que ya se había agotado ante la declaratoria de la elección del señor José Ismael Peña Reyes y, en consecuencia, se extralimitó en su actuar al proceder de esa manera, cuando ya no le era permitido.

162. El literal e) del artículo 65 de la Ley 30 de 1992, establece la competencia del consejo superior universitario de las instituciones oficiales de educación superior, para designar y remover al rector, en la forma en que prevean sus estatutos, facultad que fue replicada en el Acuerdo 011 del 2005 (acta 04)⁹⁷, por el cual se adopta el estatuto general del mencionado centro educativo (art. 14⁹⁸), en los siguientes términos:

«El Consejo Superior Universitario ejercerá las siguientes funciones: [...]1. **Nombrar al Rector para un período de tres años.** Para esos efectos, el Consejo Superior Universitario reglamentará el nombramiento del Rector observando los criterios de consulta previa a la comunidad académica, de los planes y programas presentados por los aspirantes, y de análisis y valoración de sus calidades. El cargo de Rector sólo se podrá ejercer en forma consecutiva hasta por dos períodos».

163. El Acuerdo 252 del 2017 (acta 11)⁹⁹, desarrolla la facultad reglamentaria encargada al consejo superior para establecer el procedimiento para la designación de dicho funcionario, disposición interna de la cual es necesario resaltar los siguientes artículos:

«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.

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.

ARTÍCULO 8. Competencia del Consejo Superior Universitario. La competencia del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia, definida por la

⁹⁷ Aportado como anexo de la demanda bajo el radicado 11001-03-28-000-2024-00158-00.

⁹⁸ «

Esta facultad también se encuentra consagrada en el artículo 12, literal c), del Decreto 1210 de 1993, por el cual se estructura el Régimen Orgánico Especial de la Universidad Nacional de Colombia.

⁹⁹ Aportado como anexo de la demanda bajo el radicado 11001-03-28-000-2024-00158-00.

Ley y los Estatutos, para la designación de rector es exclusiva e indelegable». (énfasis de la Sala)

164. Ahora bien, en punto de las mayorías requeridas para el ejercicio de la citada competencia electoral, el estatuto general, en su artículo 72, refiere lo siguiente:

«ARTÍCULO 72. Quórum 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».** (énfasis de la Sala)

165. Es importante resaltar que la facultad a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores es una expresión de la autonomía universitaria consagrada como garantía en el artículo 69 del texto superior, la cual, en palabras de la Corte Constitucional, incluye la designación de las propias directivas al interior de los entes educativos.

166. En cuanto al autogobierno, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la misma incluye varias potestades en cabeza de las instituciones de educación superior, las cuales van desde la determinación de su propia normativa interna y, con fundamento en ello, establecer el diseño de los mecanismos de elección, designación y períodos de sus directivos y administradores¹⁰⁰. De esta manera, son los estatutos de las universidades públicas los que recogen los instrumentos para la toma de decisiones sobre la comunidad universitaria o sobre cualquiera de sus miembros, como expresión de la voluntad propia de dichos estamentos¹⁰¹.

167. Con todo, se ha señalado que el ejercicio de las facultades que se derivan de la garantía constitucional prescrita en el artículo 69 Superior, no puede, en ninguna medida, ser considerada como absoluta, y en todo caso, encuentra sus límites en el ordenamiento jurídico dispuesto en la Constitución Política de 1991, la ley, el respeto por los derechos fundamentales, el orden público, el interés general y el bien común¹⁰².

168. Preciado lo anterior, se tiene acreditado que en la sesión del 21 de marzo del 2024 (acta 05), se adelantó la discusión, deliberación y votación respecto de los candidatos, de lo cual resulta innegable que en la reunión del 21 de marzo del 2024 se eligió al rector de la Universidad Nacional de Colombia, siendo designado en dicho cargo el señor José Ismael Peña Reyes, por lo que **el órgano competente, bajo el procedimiento previamente establecido en la convocatoria y con las mayorías necesarias,** adoptó la decisión correspondiente, formándose la voluntad del elector y con ello agotando la competencia para lo cual había sido convocado en esa oportunidad.

169. Por lo dicho, el consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia, efectuada la designación en los términos antes señalados, no podía adoptar determinación alguna, en forma posterior, en relación con la elección de un nuevo rector para el período 2024-2027, ni siquiera abrogarse la facultad de corregir una actuación ya concluida. La competencia sobre la elección, se activaría nuevamente, (i) una vez terminara el período institucional o (ii) se presentara una causal de remoción del cargo en los términos del artículo 17 del Acuerdo 05

¹⁰⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1435 del 2000.

¹⁰¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-115 de 2019.

¹⁰² Corte Constitucional. Sentencia T-089 del 2019. Reiterado en Sentencia SU-261 del 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuatras.

del 2011 generando la vacancia en el mismo, como son la invalidez absoluta; la destitución o desvinculación como consecuencia de investigación disciplinaria, y la orden o decisión judicial, conforme a la ley y a los estatutos internos; o en cualquier otro evento en que ello ocurra, lo cual, valga decir, no se acreditó en el presente proceso.

170. En este punto, se insiste, como fue señalado previamente, que esta Sección determinó en providencia del 4 de septiembre de 2025, dictada dentro del expediente 11001-03-28-000-2024-00141-00¹⁰³, que el proceso de elección del rector culminó con la designación del señor José Ismael Peña Reyes, acto que en palabras de ese pronunciamiento, nació a la vida jurídica, por lo que adquirió la naturaleza de acto definitivo, vinculante para la misma administración -bajo el **principio del respeto del acto propio**- y amparado bajo la presunción de legalidad, circunstancia que solo puede desconocerse con el pronunciamiento del juez de lo contencioso electoral, ello adicional a la posibilidad fijada en el artículo 97 del CPACA que permite la revocatoria de actos de contenido particular y concreto, previo consentimiento expreso y escrito del titular, y, en caso de que no lo otorgue, de demandar su propio acto, si lo considera inconstitucional o ilegal, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cual no se acreditó en el presente caso.

171. En esa medida, se puede concluir que el órgano elector adoptó la Resolución 067 del 2024 cuando su competencia respecto de la designación del rector ya se había agotado, en tanto la decisión contenida en dicho acto, ocurrió con posterioridad a la designación del señor José Ismael Peña Reyes, siendo que, por el contrario, pretendió derivar dicha atribución de una disposición jurídica que no consagra expresamente la facultad que desplegó en esa oportunidad -corrección de la actuación-, especialmente, y se insiste, cuando el trámite iniciado con la Resolución 101 del 2023 culminó el 21 de marzo del 2024 con la elección del mencionado.

172. De otra parte, la decisión contenida en la Resolución 067 del 6 de junio del 2024, desconoció que, como fue señalado previamente, el mismo consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia ya había adoptado una decisión electoral, respecto de la cual, como toda decisión de la administración, **estaba amparada por la presunción de legalidad, solo desvirtuable en este caso por el juez de lo electoral**.

173. De conformidad con lo dispuesto en el **artículo 88 de la Ley 1437 del 2011**, «[l]os actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar».

174. A su vez, **los artículos 89 y 91 de la misma norma**, que también integran el concepto de la violación que se estudia, determina que, en virtud del principio antes mencionado, los actos administrativos en firme serán suficientes para ser ejecutados y de obligatorio cumplimiento por todos sus destinatarios.

175. Sobre dicho particular, es importante traer a colación el concepto de acto administrativo como manifestación de la actividad estatal tendiente a producir efectos jurídicos (creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de estos), el cual «tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados»¹⁰⁴. En esa medida, se ha indicado que:

¹⁰³ Expediente principal. Acumulado con los radicados 11001-03-28-000-2024-00120-00 y 11001-03-28-000-2024-00139-00. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

¹⁰⁴ Sentencia C-1436 de 2000.

«Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que, en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad»¹⁰⁵.

176. En consecuencia, cobra sentido la presunción de legalidad que consagra el referido artículo 88 del CPACA, la cual tiene un doble efecto, a saber, frente a la autoridad que expide al acto, quien podrá hacer efectivo su cumplimiento hasta tanto no se notifique una decisión judicial en contrario y, de otra parte, respecto los ciudadanos, que pueden estar seguros de que las relaciones que se hayan consolidado serán respetadas -principio de seguridad jurídica-, y por tanto, cumplirán sus efectos sin que de manera arbitraria e intempestiva dejen de ser reconocidos sin ningún tipo de aviso previo o de contar al menos con la posibilidad de oponerse a dicha situación¹⁰⁶.

177. Bajo las anteriores consideraciones, para esta Sala es claro que con la decisión adoptada por el consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia en la Resolución 067 del 2024, se desconoció que el 21 de marzo de la misma anualidad se formalizó una decisión respecto de la persona que ocuparía la rectoría de dicho ente educativo, la cual estaba amparada por la presunción de legalidad que el legislador dispuso expresamente para todas las decisiones de la administración, la cual solo puede ser desvirtuada una vez se decida a través del medio de control correspondiente atendiendo a la naturaleza de la determinación.

178. Es por lo anterior que, en materia electoral, el legislador dispuso de un medio de control de naturaleza pública y con un procedimiento especial, para que el juzgamiento de la legalidad de los actos de elección por voto popular, nombramientos y llamamientos. Es bajo este medio procesal que toda persona puede cuestionar decisiones como las mencionadas, bien sea por las causales de nulidad generales que dispone el artículo 137 de la Ley 1437 del 2011 o por la configuración de aquellas que se han considerado como especiales, que se regularon en el artículo 275 del mismo cuerpo normativo.

179. En consecuencia, les asiste razón a los demandantes al señalar que, si se estimaba que en la sesión del 21 de marzo del 2024 se incurrió en todas las irregularidades que posteriormente fundamentaron la Resolución 067 del 2024, ello debió debatirse al interior de los distintos procesos judiciales que se iniciaron en contra del acto de designación allí adoptado, como en efecto ocurrió, y no, so pretexto de la «corrección» de una actuación ya culminada, dejarla sin efecto.

180. Bajo esta misma lógica, el legislador o las normas especiales, han fijado el procedimiento administrativo que rige la actuación de una determinada entidad o autoridad para el ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, el cual es cierto y preexistente, determinando de forma concreta sus etapas y el momento en que aquel culmina, siendo este el punto definitivo que demarca la frontera entre la competencia de las entidades estatales y aquella atribuida a los jueces para controlar los actos de aquellas.

¹⁰⁵ Ídem.

¹⁰⁶ Sentencia T-136 de 2019.

181. Desconocer lo anterior, implicaría aceptar que ni siquiera la finalización de un determinado trámite o procedimiento administrativo, sería un límite razonable para la administración pública y que incluso, con la intervención de los jueces mediante la presentación de las demandas correspondientes, aquella puede, al ritmo de su propia voluntad, interés o cambios en su integración, modificar decisiones adoptadas válidamente de forma previa, sin encontrarse en los presupuestos legales para el efecto.

182. Resulta palmario, entonces, que el máximo órgano colegiado de la institución de educación superior, con la Resolución 067 del 2024, efectuó, sin competencia, un estudio de legalidad del acto de elección adoptado en la sesión 05 del 21 de marzo, en la cual, se declaró la elección de José Ismael Peña Reyes, actuación que le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En efecto, de la lectura de dicho acto, se puede evidenciar que aquel se hace referencia a situaciones relativas a la adopción de un método de votación que no se corresponde con aquel permitido por los estatutos, lo que, a juicio del órgano elector, implicó la vulneración de determinadas garantías constitucionales y legales.

183. Estando claro que en esta oportunidad no está en juicio de legalidad la designación del señor Peña Reyes¹⁰⁷, por lo que no es pertinente determinar la certeza jurídica de las irregularidades mencionadas en el acto, lo cierto es que el fundamento de la decisión pone de presente que el consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia hizo uso de la figura de la corrección de la actuación administrativa, la cual solo se predica cuando está en curso el trámite correspondiente, aspecto que llevó al desconocimiento de los efectos del acto definitivo previamente adoptado, dando, sin la competencia para ello, apariencia de continuidad a una actuación notoriamente culminada en la sesión del 21 de marzo del 2024.

184. A su vez, esta sala encuentra que, con la decisión contenida en el acto referido, si bien ordenó retomar el procedimiento de elección del rector, lo que en realidad sucedió fue que se llevó a cabo un trámite subsiguiente, que se adelantó en su integridad el día 6 de junio del 2024, sin que se cursaran todas las etapas reglamentarias ya explicadas en párrafos anteriores, **en desconocimiento de la garantía constitucional al debido proceso**. Estando culminada la actuación, no era posible corregirla, menos retomarla y, mucho menos, desconocer el trámite estatutariamente previsto para elegir al rector de la Universidad Nacional de Colombia que fue, en últimas, lo que sucedió con el demandado y su elección.

185. Por todo lo dicho previamente, esta judicatura considera que, de forma independiente a si se trató de un acto de revocatoria de aquellos que consagra el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y si, en consecuencia, se requería del consentimiento del señor José Ismael Peña Reyes para dichos efectos, lo cierto es en el presente caso, so pretexto de una corrección de la actuación administrativa, el consejo superior de la Universidad Nacional de Colombia desconoció la propia decisión que ya había adoptado en punto de la elección de rector, pretendiendo dar continuidad a un trámite ya culminado, incurriendo en todas las infracciones normativas y la falta de competencia a que se hizo referencia previamente.

186. En esta medida, se insiste en que la discusión no versa sobre la situación particular y concreta del señor José Ismael Peña Reyes, siendo que, por el contrario, lo relevante en esta oportunidad, es el claro desconocimiento del trámite que previamente el consejo superior había adelantado, el cual, culminó con una designación que se amparó en las mayorías que se conformaron en torno a una elección determinada.

¹⁰⁷ La legalidad de la elección del señor José Ismael Peña Reyes fue decidida por la Sección Quinta en la sentencia de única instancia dictada en el medio de control con radicación 11001-03-28-000-2024-00141-00.

187. Por lo dicho, para esta judicatura se configuran los cargos de infracción de norma superior, falta de competencia y vulneración al debido proceso, en atención a los parámetros expuestos en precedencia.

2.3.3. De las recusaciones presentadas en la sesión 10 de 6 de junio del 2024¹⁰⁸

188. Como se puso de presente en los antecedentes de esta decisión, se tiene que los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00 cuestionaron que no se hubiere aceptado la recusación presentada en contra del consejero Víctor Manuel Moncayo Cruz, las dos delegadas del presidente de la República ante el consejo superior universitario y la representante del estudiantado. A su juicio, el conflicto de interés alegado respecto de aquellos estaba configurado, situación que implicaba separarlos del asunto, afectando con ello el cuórum con el que fue elegido el aquí demandado.

189. Sobre el particular, se tiene que, del audio de la sesión aportada al expediente, el consejero Diego Alejandro Torres Galindo presentó recusación¹⁰⁹ en contra de los consejeros Víctor Manuel Moncayo Cruz, Danna Nataly Garzón Polanía, María Alejandra Rojas Ordóñez y Laura Vianey Quevedo. El fundamento normativo de la recusación fueron los artículos 1, 2, 8, 11, 15 y 16 del artículo 11 de la Ley 1437 del 2011, al considerar que los referidos consejeros (i) han presentado concepto previo respecto de las presuntas irregularidades ocurridas en la sesión del 21 de marzo del 2024 en donde se designó al señor José Ismael Peña Reyes y además (ii) son amigos y reconocidos simpatizantes de la campaña de una de las personas que aspira al cargo del rector, el señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz.

190. De la recusación, se corrió traslado a cada uno de los integrantes mencionados en ella con el fin de permitir el pronunciamiento sobre el particular¹¹⁰, siendo votadas posteriormente de forma individual y negadas. Se debe resaltar que en la discusión individual de cada situación participaban los otros consejeros cuestionados.

191. Antes de resolver, la sala estima necesario hacer una claridad en punto del cargo elevado, toda vez que la procuradora delegada ante esta judicatura pone de presente algunas circunstancias relacionadas con el indebido trámite de las recusaciones, ya que a su juicio, en tanto el cuestionamiento se dirigió contra cuatro de los consejeros, ello afectaba el cuórum deliberatorio y decisorio, situación que implicaba la suspensión del proceso y la remisión del expediente a la Procuraduría General de la Nación para que fuera resuelto el asunto.

192. Sin embargo, una revisión de la demanda pone de presente que dicha circunstancia no hace parte de la controversia expuesta por los accionantes, dado que aquellos consideran, contrario a lo señalado por la vista fiscal, que el conflicto de interés estaba demostrado, cuestionando así la decisión negativa que sobre el particular se dio y no el trámite. Así las cosas, el estudio del reparo de ilegalidad se realizará en los estrictos términos de los argumentos expuestos por los accionantes.

193. Preciado lo anterior, la sala anticipa que no se encuentra acreditada la irregularidad alegada. Se evidencia que la única prueba del posible interés de los referidos consejeros deviene a la participación de aquellos en una sesión de control político llevada a cabo en el

¹⁰⁸ Este cuestionamiento se enmarca en el problema jurídico referido a las irregularidades adoptadas en la sesión del consejo superior que dio lugar a la elección del demandado, dado que se alega que, sin los votos de las personas recusadas, no hubiera obtenido la mayoría necesaria para ser rector.

¹⁰⁹ Minuto 00:41:33.

¹¹⁰ Minutos 00:49:00; 00:57:00; 00:59:00 y 01:01:00.

Congreso de la República, de fecha 11 de abril del 2024, la cual tuvo como tema la autonomía universitaria, evento en el cual se alega, fue expuesta por parte de los recusados su opinión respecto las presuntas irregularidades de la elección del señor José Ismael Peña Reyes.

194. Como prueba se allegaron las siguientes fotografías:



195. Dichos elementos de prueba no permiten evidenciar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se desarrolló el evento registrado, ni mucho menos determinar que, en efecto, se cuenta con la presencia de los consejeros recusados, dado que no se tienen parámetros para su identificación. De otra parte, las fotografías expuestas, por sí solas, tampoco puede determinarse el contenido de declaración algunas que permita evidenciar la configuración del conflicto de interés que se alega en esta oportunidad.

196. Así mismo, aunque se tiene constancia de la presentación de la recusación en la sesión mencionada, de lo cual da fe el audio de la reunión, lo cierto es que no se cuenta con las pruebas que fueron aportadas como soporte de aquella, en tanto de la revisión de los antecedentes administrativos y del audio que se aportó al expediente, no es posible verificar dicha situación.

197. Ante la orfandad probatoria evidenciada, se concluye que el cargo no tiene vocación de prosperidad.

2.3.4. De las demás irregularidades alegadas

198. Sobre el cargo de **falsa motivación**¹¹¹, se recuerda que los demandantes indicaron que en la Resolución 067 de 2024 se incluyeron afirmaciones que no corresponden con la realidad, que están relacionadas con la metodología de votación que se adoptó para la designación del señor José Ismael Peña Reyes, acto administrativo que sirvió de fundamento para expedir la Resolución 068 de 2024 por lo que parte de sus consideraciones son falsas.

199. Sin embargo, debe señalarse que el fundamento del reparo de ilegalidad se centra en cuestiones relacionadas sobre la veracidad de afirmaciones sobre la elección llevada a cabo el 21 de marzo del 2024, la cual no hace parte del juicio de legalidad que se adelanta en el

¹¹¹ Es cargo lo formularon los demandantes de los procesos 11001-03-28-000-2024-00155-00, 11001-03-28-000-2024-00158-00 y 11001-03-28-000-2024-00162-00.

presente medio de control y fueron decididas en la sentencia del 4 de septiembre del 2025, dictada dentro del expediente 11001-03-28-000-2024-00141-00.

200. En relación con la **falta de motivación**¹¹², señalaron que la resolución que contiene la elección demandada incurrió en falta de motivación, toda vez que no se incluyó información «determinante para juzgar en esta sede judicial sobre la validez y legalidad de la elección». Sin embargo, debe de ponerse de presente que el acto acusado contiene las manifestaciones expresas que soportan la decisión, entre ellas, lo ordenado por la Resolución 067 del 2024, por lo que no puede entenderse que carezca de la exposición de razones que dieron lugar a la designación del aquí demandado.

201. Sobre la **desviación de poder**¹¹³, argumentaron que la elección acusada está afectada de dicho vicio de nulidad, en tanto con las actuaciones posteriores a la designación del señor José Ismael Peña Reyes impidieron la ejecución de dos providencias judiciales, a saber, (i) la dictada por un juez de tutela que amparó los derechos fundamentales del mencionado y (ii) el auto admisorio de la demanda de nulidad electoral con radicación 11001-03-28-000-2024-00141-00, en la cual se cuestionó la elección del señalado en forma previa.

202. A pesar de lo anterior, y sin desconocer la relevancia e importancia de los pronunciamientos judiciales, lo cierto es que en el presente asunto no se demostró por parte de los accionantes, que, en efecto, se hubiere utilizado la competencia electoral con la intención de favorecer intereses diferentes al general y con el propósito de defraudar lo dispuesto por la administración de justicia.

203. Indicaron el **desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa**¹¹⁴ ya que, en el desarrollo de la reunión extraordinaria del consejo superior del 6 de junio de 2024, en la cual fueron adoptadas las resoluciones 067 y 068, se impidió la participación del señor José Ismael Peña Reyes, el cual fue retirado de la sesión tras aprobarse una moción en tal sentido. Así las cosas, refirieron que, en los actos mencionados, se presenta un desconocimiento de la designación de aquel como rector de la Universidad Nacional de Colombia, por lo que debió permitirse su participación.

204. En relación con este reparo, se tiene que del audio de la sesión 09 del 6 de junio del 2024, por propuesta del presidente del órgano colegiado, se somete a votación la presencia del señor José Ismael Peña Reyes, rector designado en la sesión del 21 de marzo del 2024, ante lo cual, se aprueba por 5 votos a favor y 3 en contra, que el mencionado se retire de la reunión¹¹⁵.

205. A pesar de lo anterior, se insiste en que la discusión en el presente asunto no versa sobre la situación particular y concreta del mencionado, sino, en relación con el desconocimiento por parte del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia de un trámite ya culminado, en tanto so pretexto de una corrección de irregularidades, estimó procedente volver a elegir en contra de su propio acto, por lo que este reparo no tiene vocación de prosperidad.

¹¹² Este cargo lo formularon los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

¹¹³ Expediente 11001-032-28-000-2024-00162-00

¹¹⁴ Ídem.

¹¹⁵ Minuto 00:03:09

206. Igual racionamiento se realiza respecto de la **defraudación de la confianza legítima de José Ismael Peña Reyes y del derecho al acceso y desempeño de cargos públicos respecto de aquel**¹¹⁶.

207. Sobre el **incumplimiento de requisitos para ejercer como secretaria general ad hoc**¹¹⁷, se tiene que los demandantes no precisaron, de manera concreta, cuáles exigencias de orden subjetivo fueron desatendidas por quien ocupó dicha posición en el marco de las sesiones extraordinarias del consejo superior, por lo que no es posible determinar la ocurrencia o no de esa irregularidad.

208. Finalmente, sostuvieron los demandantes que **se desconoció del Acta 05 de 2024**¹¹⁸, **que se presentó una incongruencia en cuanto a la presunta vulneración del artículo 72 del Acuerdo 11 de 2005**¹¹⁹, **que se desatendió el carácter no vinculante de la consulta a la comunidad académica**¹²⁰ **y que se presentó violencia sobre los nominadores**¹²¹; sin embargo, el fundamento de dichos reparos remite al desarrollo de la sesión electoral del 21 de marzo del 2025, es decir, una diferente de aquella en la resultó elegido el aquí demandado, el cual se insiste, no hace parte del control de legalidad que se efectúa en la presente decisión.

2.3.5. Impacto sustancial de la irregularidad acreditada

209. Sobre el particular, es de recordar que esta sección ha determinado que ante una irregularidad evidenciada, es necesario determinar el carácter sustancial de la misma respecto del acto de elección, análisis que supera el criterio meramente cuantitativo dado que aquel puede resultar insuficiente para dichos efectos, toda vez que pueden ocurrir situaciones al interior de una actuación electoral que no tienen una afectación directa o indirecta en la integración del órgano elector o el número de votos obtenidos por el elegido¹²².

210. Bajo estas consideraciones, se reitera que en esta oportunidad se acreditó que la designación del demandado, contenida en la Resolución 068 del 2024, tuvo como fundamento la actuación de «corrección de la actuación administrativa» desplegada en la Resolución 067 de la misma anualidad, respecto de la cual, como ya se indicó, incurrió en una grave infracción normativa, así como constituye una actuación sin competencia del órgano elector y en desconocimiento de las competencias propias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y del debido proceso.

211. Ante ello, se tiene entonces que los yerros o vicios que se demostraron respecto de la Resolución 067 del 2024, impactan de manera directa y sustancial la elección del aquí demandado cuya legalidad se analiza en la presente decisión, dado que aquella es la génesis del nombramiento, es decir, la decisión que permitió la posterior expedición de la Resolución 068 del 2024 y por lo tanto, es procedente concluir que esas circunstancias afectan la legalidad de la designación del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz.

¹¹⁶ Este cargo se formuló en los procesos 11001-03-28-000-2024-00155-00, 11001-03-28-000-2024-00158-00, 11001-03-15-000-2024-00161-00, 11001-03-28-000-2024-00162-00, 11001-03-28-000-2024-00164-00 y 11001-03-28-000-2024-00171-00.

¹¹⁷ Este cargo lo formularon los demandantes de los procesos 11001-03-28-000-2024-00158-00 y 11001-03-28-000-2024-00164-00.

¹¹⁸ Este cargo lo formularon los demandantes de los procesos 11001-03-28-000-2024-000-2024-00158-00, 11001-03-28-000-2024-00161-00 y 11001-03-28-000-2024-00164-00.

¹¹⁹ Este cargo lo formularon los demandantes de los procesos 11001-03-15-000-2024-00158-00, 11001-03-28-000-2024-00164-00 y 11001-03-28-000-2024-00171-00.

¹²⁰ Este cargo lo formularon los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00.

¹²¹ Este cargo lo formularon los demandantes del proceso 11001-03-28-000-2024-00164-00. Escrito de reforma a la demanda.

¹²² Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 5 de septiembre del 2024. Radicación 11001-03-28-000-2023-00131-00, M.P. Gloria María Gómez Montoya.



2.3.6. Conclusión general

212. En atención a lo expuesto en las consideraciones que preceden, esta judicatura concluye que se acreditaron los reparos de infracción de norma superior y de falta de competencia por parte del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia al adoptar la decisión de corrección de la actuación contenida en la Resolución 067 del 2024, situación que tiene un impacto directo y sustancial en la elección del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruiz como rector de dicha institución educativa, por lo que se accederá a las pretensiones de la demanda.

213. Por lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

III. FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución 068 del 6 de junio del 2024, la cual contiene la elección del señor Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2024-2027, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En contra de la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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