



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación No.: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: CAMPO ELÍAS CORREA RAMÍREZ
Demandado: LUIS EDUARDO TORRES GARCÍA – REPRESENTANTE DE LOS EXRECTORES ANTE EL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA

Temas: Procedimientos de elección de los representantes de los estamentos ante los consejos superiores de las universidades oficiales e inaplicación del artículo 126 de la Constitución Política.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del proceso de nulidad electoral promovido por el ciudadano Campo Elías Correa Ramírez contra el señor Luis Eduardo Torres García, en su condición de representante de los exrectores ante el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia, de conformidad con la designación contenida en el Acta del 27 de octubre de 2021 de la Asamblea de Exrectores.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Campo Elías Correa Ramírez, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, instauró demanda tendiente a obtener la nulidad del Acta del 27 de octubre de 2021 de la Asamblea de Exrectores, por medio de la cual se eligió a Luis Eduardo Torres García como representante de los exrectores ante el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia, por un período de tres (3) años, comprendido entre diciembre de 2021 y diciembre de 2024.

1.1. Pretensiones

El demandante pretende que se acceda a las siguientes declaraciones y órdenes:



SC 5780-6



“PRIMERA. Que se declare **NULO** el acto de elección contenido en el Acta de fecha del 27 de octubre de 2021 de la Asamblea De (sic) Ex – rectores (sic) de la Universidad de la Amazonia, a través del cual se eligió Representante de los Ex – rectores (sic) ante el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia al señor Luis Eduardo Torres García.

SEGUNDO. En consecuencia, se declaren **NULOS** los actos que contiene la Convocatoria N° 03 de 2021 proferida por el Consejo Electoral Universitario y la Resolución N° 2179 del 01 de octubre de 2021 “Por medio de la cual se convoca a los ex – Rectores (sic) de la Universidad de la Amazonia a elegir a su representante ante el Consejo Superior Universitario”, proferida por el Rector de la Universidad de la Amazonia.

TERCERO. Que se **ORDENE** al Consejo Electoral de la Universidad de la Amazonia, proferir una nueva convocatoria electoral para la elección del Representante de los Ex – rectores (sic) ante el Consejo Superior Universitario de la Universidad de la Amazonia en la cual dé aplicación irrestricta a lo dispuesto en el Acuerdo No. 32 de 2009, el Acuerdo No. 31 de 2010 y el Acuerdo No. 10 de 2017 del Consejo Superior Universitario.

CUARTO. Que se **CONMINE** al Consejo Electoral de la Universidad de la Amazonia y al Secretario del Consejo Electoral y de la Asamblea a velar por la transparencia en el proceso electoral y a estudiar las prohibiciones que se puedan suscitar frente a algunos electores, con relación a configuración de una cadena de favores, situación proscrita por el artículo 126 de la Constitución Nacional (sic).

QUINTO. SUSPENDER provisionalmente los efectos del acto de naturaleza electoral aquí demandado contenido en el Acta de fecha del 27 de octubre de 2021 de la Asamblea De (sic) Ex – rectores (sic) de la Universidad de la Amazonia, a través del cual se eligió como Representante de los Ex – rectores (sic) ante el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia al señor Luis Eduardo Torres García, teniendo en cuenta los supuestos de hecho y de derecho que aquí se alegan”.

1.2. Hechos

Narra la parte actora que el Consejo Electoral de la Universidad de la Amazonia, de acuerdo con el estatuto electoral (Acuerdo 32 de 2009, adicionado por el Acuerdo 10 de 2017) y el reglamento de elecciones de los integrantes del Consejo Superior Universitario (Acuerdo 31 de 2010), expidió la Convocatoria No. 3 del 30 de septiembre de 2021, en la que se ordenó convocar a la elección del representante de los exrectores ante el máximo órgano de gobierno de la universidad. El rector procedió de conformidad, a través de la Resolución 2179 del 1º de octubre de 2021.

Señala que el 27 de octubre de 2021, los siete (7) integrantes de la Asamblea de exrectores eligieron por voto secreto al señor Luis Eduardo Torres García como su representante ante el Consejo Superior Universitario, sin haberse surtido la etapa de inscripción y verificación de requisitos de los aspirantes ante la Secretaría General de la Universidad, según lo exigen los artículos 10, literal k) y 16 del estatuto electoral



SC 5780-6





Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00

Demandante: Campo Elías Correa Ramírez

Demandado: Luis Eduardo Torres García

(Acuerdo 32 de 2009) y 6º del reglamento electoral (Acuerdo 31 de 2010). Agrega que solo uno (1) de los siete (7) asambleístas, el señor Ernesto Fajardo Castro, se postuló y acreditó las calidades para ser candidato, razón por la cual considera que la elección infringió el principio de legalidad, previsto en el artículo 2º, literal h) del referido estatuto.

De otra parte, sostiene que dos (2) de los participantes en la Asamblea, señores Leonidas Rico Martínez y Gerardo Antonio Castrillón, votaron en favor del señor Luis Eduardo Torres, contrariando la prohibición constitucional de favorecimiento electoral establecida en el artículo 126 de la Carta Política y el principio de moralidad consagrado en el artículo 209 *ibídem*, en concordancia con los artículos 123 Superior y 51 del Estatuto General de la Universidad (Acuerdo 62 de 2002), en tanto afirma que *“ha existido una cadena de favores y puerta giratoria”* en beneficio del señor Torres García, ahora demandado.

También explica que el señor Torres García fue elegido como rector de la Universidad de la Amazonia para los periodos 2005 – 2007 y 2008 – 2010 y en ambas oportunidades participó en su elección el señor Leonidas Rico Martínez, en la condición de representante de los egresados ante el Consejo Superior Universitario. A su turno, en la elección del señor Rico Martínez como rector del período 2014 – 2016, intervino el demandado cuando era representante de los egresados ante el órgano elector. Además, en la misma calidad, intervino en la elección del señor Gerardo Antonio Castrillón, como rector del período 2017 – 2019.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El demandante centra su ataque en la infracción de normas relativas a la elección del demandado como representante de los exrectores ante el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia y en las disposiciones de la convocatoria que le precedió. Así, explica que se desconoció el artículo 6º del reglamento de las elecciones de los miembros de ese órgano colegiado (Acuerdo 31 de 2010), debido a que no se fijó una fecha para la inscripción de candidatos ante la Secretaría General.

Asegura que tampoco se previó la etapa de verificación de los requisitos de los aspirantes por parte del Consejo Electoral, según lo disponen los artículos 10, literal k) y 16 del estatuto electoral (Acuerdo 32 de 2009), normatividad aplicable a este proceso por expresa remisión del artículo décimo primero de la Convocatoria No. 3 del 30 de septiembre de 2021. En respaldo de esta afirmación, aporta certificación del 4 de noviembre y oficio SG-285 del 8 de noviembre de 2021, ambos expedidos por la Secretaría General de la Universidad, en los que consta que únicamente se postuló el señor Ernesto Fajardo Castro para participar en la Asamblea de electores.



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00

Demandante: Campo Elías Correa Ramírez

Demandado: Luis Eduardo Torres García

Por consiguiente, la parte actora considera que era obligación del Consejo Electoral proferir los registros electorales con las personas regularmente inscritas y habilitadas para ejercer los derechos a elegir y ser elegido, a partir del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo segundo de la mencionada convocatoria.

Adicionalmente, explica que se violaron los artículos 126 y 209 de la Constitución Política al permitirse una “cadena de favores” y “puertas giratorias” en la elección del demandado, tal como lo reseñó en los hechos de la demanda, constitutivas de maniobras expresamente proscritas en las normas constitucionales, que abogan por la vigencia de los principios de transparencia y moralidad en la designación y postulación de servidores públicos, como lo refiere la sentencia SU-261 de 2021 de la Corte Constitucional.

Estima que los integrantes del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia son destinatarios de dichos preceptos constitucionales, en tanto son servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas, según lo señala el artículo 67 de la Ley 30 de 1992. Así mismo, indica que el artículo 51 del Acuerdo 62 de 2002, que contiene el Estatuto General del ente universitario, prescribe que los miembros de los cuerpos colegiados estatutarios ejercerán sus funciones en consonancia con los artículos 123 y 209 de la Carta.

Con base en lo expuesto, concluye que los señores Luis Eduardo Torres García, Leonidas Rico y Gerardo Castrillón se favorecieron recíprocamente en diferentes oportunidades con el voto para ser elegidos rectores universitarios, en la condición de integrantes del Consejo Superior, según lo explicó en los hechos de la demanda. De esta manera, afirma que el acto impugnado desatendió los principios de legalidad, publicidad e igualdad, consagrados en el artículo 2º del Acuerdo 32 de 2009, estatuto electoral de la Universidad.

Finalmente, propone el cargo de expedición irregular respecto del acto demandado, la Convocatoria No. 3 del 30 de septiembre y la Resolución 2179 del 1º de octubre de 2021. Para el efecto, reitera la omisión de las etapas de inscripción de candidatos y expedición de los listados correspondientes, a cargo del Consejo Electoral, de acuerdo con la normatividad interna aplicable.

Agrega a todo lo anterior, que en la actuación no se permitió la participación de testigos electorales ni fueron designados los respectivos jurados y escrutadores, como lo establecen los artículos 7º, 12, 13, 14 y 17 del estatuto electoral (Acuerdo 32 de 2009). Sobre el punto, señala que “se avizora en la (sic) numeral 5 del artículo Quinto (de la convocatoria), unos veedores que cumplen la función de escrutadores y estos veedores son integrantes del Consejo electoral, aspecto sospechoso cuando el Consejo electoral también es una autoridad electoral y no tiene dentro de sus funciones el ser jurado”.



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

2. Admisión de la demanda y decisión de la medida cautelar

Mediante auto de 17 de febrero de 2022, la Sala admitió la demanda, ordenó las notificaciones y comunicaciones de rigor y negó la solicitud de suspensión provisional del acto impugnado. Esta última decisión estuvo motivada en que, a esa altura del proceso, no había prueba ni se revelaba la violación normativa propuesta por la parte actora con fundamento en la infracción de las disposiciones constitucionales y estatutarias invocadas, de conformidad con lo estatuido en el artículo 231 del CPACA.

Con relación a las etapas y actividades supuestamente omitidas en el proceso de selección que precedió a la elección demandada, la providencia explicó que no se observaba alguna norma interna que dispusiera un plazo para la inscripción de los participantes en la Asamblea de elección del representante de los exrectores ante el Consejo Superior Universitario, razón por la cual no había reparo en que se hiciera en la misma sesión de elección.

También se expuso que los jurados no eran actores de esta clase de procedimientos, sino de elecciones de mayor envergadura, en las que se instalan mesas de votación, como las consultas estamentarias. Se precisó, igualmente, que los dos miembros del Consejo Electoral que fungieron como veedores se encargaron de entregar las tarjetas de votación y de hacer los escrutinios. En cuanto a los testigos, no se encontraron en el reglamento especial de las elecciones de los integrantes del mencionado órgano colegiado.

Por otra parte, frente al cargo sustentado en la violación al artículo 126 de la Constitución Política, por conductas de favorecimiento electoral entre integrantes del Consejo Superior Universitario, la Sala recordó la línea jurisprudencial pacífica y consistente conforme a la cual dicha disposición superior *“no es una norma que gobierne las elecciones de los integrantes de los consejos superiores universitarios que representan estamentos universitarios, pues no tienen la condición de servidores públicos”*¹.

3. Contestaciones de la demanda

Dentro del término del traslado concedido en el auto admisorio fueron allegados los memoriales de contestación a la demanda que se reseñan a continuación:

¹ Argumento incluido en las consideraciones del auto de 17 de febrero de 2022 (página 23), con fundamento, entre otras, en las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 15 de diciembre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2021-00031-00; 4 de marzo de 2011, Rad. 11001-03-28-000-2010-00040-00; 24 de agosto de 2005, Rad. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171).



SC 5780-6



3.1. Del demandado

El señor Luis Eduardo Torres García, por medio de apoderado judicial, presentó escrito de contestación de la demanda a través del cual se opuso a las pretensiones. Al respecto, arguyó que la Convocatoria No. 3 del 30 de septiembre de 2021 –expedida por el Consejo Electoral, en la que se ordenó al rector que convocara la elección del representante de los exrectores– y la Resolución 2179 del 1º de octubre de 2021 –proferida por el rector y que dio cumplimiento a este propósito–, son actos administrativos de contenido general que reglamentaron el procedimiento de elección y que gozan de presunción de legalidad. Por lo tanto, considera que debieron ser demandados por el interesado a través del medio de control de simple nulidad, de manera que, como lo ha indicado la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado² no es posible juzgarlos bajo una misma cuerda procesal, junto con el que declaró la elección del demandado.

Frente a los cargos de infracción a norma superior y expedición irregular del acto acusado, fundados en la omisión de algunas etapas y actividades del proceso electoral reguladas mediante acuerdos del Consejo Superior, advirtió que el análisis debe centrarse en verificar que el procedimiento adelantado haya garantizado los derechos fundamentales a elegir y ser elegido y ocupar cargos públicos.

En la misma línea argumentativa, adujo que el desconocimiento de las formalidades en el proceso de formación de un acto administrativo solo conduce a su nulidad cuando las falencias son de tal entidad que afectan el sentido de la decisión o el resultado. Sin embargo, en el presente caso, la parte actora no alega ni fraude ni falsedades que pudieran justificar esta consecuencia.

En cuanto a la censura fundada en la violación del artículo 123 de la Constitución Política, señala la falta de sustento argumentativo de la demanda. Frente a la prohibición de favorecimiento electoral del artículo 126 *ibídem*, destacó que la sentencia SU-261 de 2021 de la Corte Constitucional enmarcó su aplicación a los servidores públicos, condición que no ostentan los representantes de los estamentos académicos en los consejos superiores universitarios. Así mismo, destaca que estos consejeros no ocupan un cargo oficial, sino que ejercen una representación y además, desempeñan funciones administrativas transitoriamente y de forma colegiada.

Por otra parte, formuló la excepción denominada “*ineptitud formal de la demanda por indebida individualización de las pretensiones*”, toda vez que la pretensión está dirigida genéricamente contra el “*Acta de la Asamblea de Exrectores del 27 de octubre de 2021*”, cuando debió identificársele como el “*formato de acta de reunión – código FO-AC-05-03 de fecha 27 de octubre de 2021*”.

² Al respecto, citó las sentencias de 7 de marzo de 2011, Rad. 2010-00006-00, MP. María Nohemí Hernández Pinzón y 7 de marzo de 2013, Rad. 2012-00020-00, MP. Alberto Yepes Barreiro.





Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00

Demandante: Campo Elías Correa Ramírez

Demandado: Luis Eduardo Torres García

De igual manera, propuso la excepción titulada *“ineptitud sustantiva de la demanda por falta de integración del petitum”*, en razón a que, a su juicio, el verdadero acto de elección, en este caso, es la credencial que expide el secretario general de la Universidad, de acuerdo con el artículo 10, literal m) del Acuerdo 32 de 2009 (estatuto electoral de la institución).

3.2. De la Universidad de la Amazonia

El apoderado de la institución de educación superior defendió la legalidad del acto acusado asegurando que la Convocatoria 3 de 2021 sí reguló las actividades que el demandante aduce como omitidas, a saber, la postulación de aspirantes, la verificación de los requisitos para ser elegido como integrante del Consejo Superior, la fecha de la elección, los veedores de los escrutinios y la declaración del candidato ganador, todas ellas constatables en el Acta del 27 de octubre de 2021.

Particularmente, sobre la comprobación del cumplimiento de las calidades para representar a los exrectores en el mencionado órgano colegiado, indicó, en primer lugar, que la presentación de datos personales para la inscripción, prevista en el artículo 16 del Acuerdo 032 de 2009, es exigible para aspirar a *“cargos”*, pero no para esta clase de representaciones, reguladas de forma especial por el Acuerdo 031 de 2010.

En segundo lugar, advirtió que el secretario general fungió como secretario de la Asamblea de Exrectores y en la respectiva sesión garantizó la transparencia del procedimiento y la aplicación de la normatividad interna, en especial, cuando recordó los requisitos para ser elegido, según la convocatoria, en la forma en que quedó registrado en el acta.

Con relación a la designación de testigos, descartó su aplicación en la actuación cuestionada, debido a que no hubo mesas de votación, todos los electores estuvieron presentes y además, ningún candidato manifestó tal interés.

Así mismo, sobre la violación del artículo 126 de la Constitución Política, recordó la aplicación restrictiva de las normas que limitan derechos, establecen prohibiciones, crean inhabilidades e incompatibilidades o imponen sanciones. En tal sentido, observó que la disposición no incluye entre sus destinatarios a los particulares que ejercen funciones públicas, como ocurre con quienes representan a los exrectores en los consejos superiores de las universidades oficiales. Por lo expuesto, el apoderado de la Universidad concluyó que en la elección del demandado se respetaron las exigencias de los reglamentos y, en consecuencia, no se vulneró norma ni procedimiento alguno.



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00

Demandante: Campo Elías Correa Ramírez

Demandado: Luis Eduardo Torres García

Por último, propuso la excepción titulada “*no encontrarse estructurada ni hallarse probada ninguna de las causales de nulidad invocadas*” y la “*excepción innominada*”, por considerar que los actos acusados no fueron expedidos de forma irregular ni violaron el precepto constitucional antes citado.

3.3. Del Ministerio de Educación

El representante judicial de esta cartera explicó que el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 le otorga un solo voto en las decisiones de los consejos superiores universitarios, de modo que muchas de estas se pueden adoptar sin su consentimiento y, por lo mismo, no le corresponde al Ministerio responder a título individual.

Argumentó que la elección de las directivas administrativas y académicas materializan el principio de autonomía universitaria y autogobierno, que se traduce en los mecanismos de democracia interna que prevén los estatutos, por ejemplo, el voto de los estamentos, la conformación de ternas de candidatos y la designación directa por parte de sus autoridades, entre otras fórmulas de designación.

De igual forma, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que no hay conexidad entre sus atribuciones y la situación fáctica del litigio, considerando el alcance de la participación de la entidad en el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia. Adicionalmente, formuló la excepción denominada “*presunción de legalidad de los actos administrativos*”, pues no observa ningún motivo válido para desvirtuarla y la “*excepción genérica*”, esto es, aquella que encuentre probada el juez electoral.

4. Decisión de las excepciones previas y mixtas

Mediante auto de 18 de abril de 2022, el Despacho declaró no probada la excepción previa de inepta demanda propuesta por el demandado. En la misma providencia, se declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Ministerio de Educación Nacional. Esta última decisión estuvo sustentada en que la entidad, si bien hace parte del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia, no profirió el acto acusado ni participó en su expedición. Al respecto, se precisó que el acta demandada en este caso provino de la Asamblea de Exrectores, como lo disponen las normas internas de la institución educativa.

5. Auto que decidió dictar sentencia anticipada, fijó el litigio y adoptó otras decisiones del trámite

En virtud de las causales previstas en los literales a) y c) del artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, por medio de auto de 9 de mayo de 2022, el



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00

Demandante: Campo Elías Correa Ramírez

Demandado: Luis Eduardo Torres García

Despacho resolvió dictar sentencia anticipada en este caso, por tratarse de un asunto de puro derecho y además, porque no había pruebas para decretar.

Así mismo, el litigio quedó fijado en los siguientes términos:

“Atendiendo a lo discurrido previamente, considera el despacho que el litigio se contrae a determinar si debe anularse el Acta de 27 de octubre de 2021 de la Asamblea de Exrectores, en la que consta la elección de Luis Eduardo Torres García como representante de los exrectores ante el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia, para el período de tres (3) años, comprendido entre diciembre de 2021 y diciembre de 2024.

Para el efecto, es necesario establecer:

1. Si hubo infracción de norma superior y expedición irregular al desconocerse los artículos los artículos 2º, literal h), 10, literal k) y 16 del Acuerdo 32 de 2009 (Estatuto Electoral) y el artículo 6º del Acuerdo 31 de 2010 (Reglamento Electoral de los integrantes del Consejo Superior), por haberse omitido señalar la fecha de inscripción o de postulaciones y la etapa de verificación del cumplimiento de los requisitos para ser elegido representante de los exrectores ante el Consejo Superior Universitario.

2. Si se desconocieron los artículos 7, 12 13, 14 y 17 del estatuto electoral, por no haberse designado jurados de votación, testigos electorales y escrutadores.

3. Si se incurrió en la violación del artículo 126 de la Constitución Política, que establece la prohibición de favoritismo electoral, con base en las pruebas y conductas descritas por la parte actora”.

En la misma providencia, se advirtió que se prescindiría de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y se ordenó correr traslado para alegar a las partes y al Ministerio Público para emitir concepto, en los términos legales.

6. Alegatos de conclusión

6.1. El demandante presentó alegatos de conclusión que discurren sobre el concepto de autonomía universitaria, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sobre el cual destaca que se trata de un principio que no es absoluto, sino que, por el contrario, impone el respeto y cumplimiento de las normas internas por parte de los entes universitarios.

Seguidamente, reiteró la censura en torno a la infracción de los acuerdos 32 de 2009 (estatuto electoral), 31 de 2010 (proceso de elección de los integrantes del CSU) y 10 de 2017 (que adicionó el anterior) del Consejo Superior, porque la convocatoria 3 de 2021, expedida por el Consejo Electoral, omitió la etapa de inscripción, la designación de jurados, testigos y escrutadores y la verificación de los requisitos de los aspirantes a elegir y a ser elegido como representante de los exrectores en dicho órgano, en particular, haber sido rector en propiedad, esta última actividad a cargo del Consejo Electoral y que no fue delegada en el secretario general.



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

En esa medida, consideró que la Asamblea de Exrectores varió el procedimiento previsto en esas disposiciones y no actuó conforme con el principio de transparencia. Por ello, solicitó que se aplique a la mencionada convocatoria –y a la Resolución 2179 de 1º de octubre de 2021, proferida por el rector– la excepción de ilegalidad del artículo 148 del CPACA.

Frente al cargo fundado en el artículo 126 de la Constitución Política, es decir, la prohibición de favorecimiento electoral, insistió en su aplicación para la elección que se cuestiona, dado que los miembros del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia son servidores públicos, aunque tengan la condición de particulares que desempeñan temporalmente funciones públicas, en virtud de la remisión que hace el estatuto universitario a los artículos 123 y 209 de la Carta para el ejercicio de sus funciones. Además, destacó que el demandado también es docente y, por lo tanto, servidor del Estado. Finalmente, reprochó que no se permitiera la rotación en esta representación.

6.2. A manera de alegatos de conclusión, el apoderado de la Universidad de la Amazonia manifestó que estaba plenamente demostrado que el proceso de elección del demandado fue adelantado con respeto a la regulación interna. Adicionalmente, reparó en la inaplicación del artículo 126 de la Constitución Política para expedir el acto acusado.

6.3. En su escrito de alegatos, el apoderado del señor Luis Eduardo Torres García resaltó el carácter especial del Acuerdo 31 de 2010 sobre el Acuerdo 32 de 2009 en el procedimiento de elección del representante de los exrectores ante el Consejo Superior, pues el primero se ocupa justamente de este tema, mientras que el segundo es un régimen de contenido general para los procesos electorarios de la universidad. En tal sentido, señaló que en esta actuación se brindó la oportunidad de realizar postulaciones de candidatos y sus nombres se sometieron a votación en una fecha anunciada en la convocatoria, que no estaba sujeta a ningún plazo estatutario.

Agregó que la parte actora no cuestionaba los requisitos de los participantes ni que hubiesen tenido la calidad de rectores, aseguró que los jurados no eran necesarios en una elección de esta envergadura, indicó que los testigos no están previstos para este procedimiento y recalcó que los veedores de la elección fueron dos miembros del Consejo Electoral.

Por otra parte, indicó que el demandante malinterpreta el artículo 126 de la Constitución Política, dado que esta norma no tiene injerencia en el asunto, en la medida en que no se trataba de la elección de un servidor público. En línea con lo anterior, sostuvo que la participación de los señores Leonidas Rico Martínez y Gerardo Antonio Castellón García en la elección de su defendido no implicó un intercambio de favores.



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

7. Concepto del Ministerio Público

La señora procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado emitió concepto que aboga por que se niegue la nulidad del acto de elección del señor Luis Eduardo Torres García como representante de los exrectores ante el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia. En primer lugar, no comparte la interpretación de la parte actora acerca de la aplicación del artículo 126 de la Constitución Política a la elección demandada, toda vez que ese representante no tiene la calidad de servidor público.

En segundo lugar, a partir de lo constatado en la convocatoria 03 de 30 de septiembre de 2021, expedida por el Consejo Electoral, particularmente las etapas relacionadas en el artículo 5º, y del acto acusado, destacó que la inscripción de los participantes en la Asamblea de Exrectores se advirtió con 1 mes de antelación que se realizaría en la misma sesión de elección, lo cual no constituye ningún vicio con suficiente entidad para alterar el resultado ni fue controvertido por ninguno de los interesados en el proceso. Igualmente, advirtió que el secretario general conformó la lista con los nombres de los 2 postulados, lo cual es consecuente con el artículo 16 del Acuerdo 32 de 2009, que le reconoce esta competencia. De forma similar, refuta el cargo sustentado en la falta de verificación de requisitos, pues el demandante no señaló de forma clara en qué consiste esta actividad ni cuestionó que el demandado o algún elector no cumpliera los requisitos.

En tercer lugar, subrayó que la designación de los jurados está reservada para otro tipo de elecciones de la universidad, que en razón al número de votantes requieren la instalación de mesas de votación –por ejemplo, las consultas estamentarias– teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 del estatuto electoral. También recordó que los integrantes del Consejo Electoral que fungieron como veedores del proceso en el caso concreto, en el ámbito de sus funciones, entregaron las tarjetas electorales e hicieron el escrutinio de votos. En cuanto a los testigos, resaltó que era facultativo de los candidatos contar con estas personas.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para decidir en única instancia sobre las pretensiones de la demanda instaurada por el señor Campo Elías Correa Ramírez, tendiente a obtener la nulidad del Acta de 27 de octubre de 2021, proferida por la Asamblea de Exrectores de la Universidad de la Amazonia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019.

³ El texto de la norma, antes de la reforma de la Ley 2080 de 2021 (en razón a la época en que se instauró la demanda) es el siguiente: Ley 1437 de 2011, artículo 149. “Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

2. Problema jurídico

De acuerdo con la fijación del litigio anunciada en el auto de 9 de mayo de 2022, corresponde a la Sala determinar si el acto acusado debe anularse porque infringió los artículos 2º, literal h), 7º, 10, literal k), 12, 13, 14, 16 y 17 del Acuerdo 32 de 2009 (Estatuto Electoral) y el artículo 6º del Acuerdo 31 de 2010 (Reglamento Electoral de los integrantes del Consejo Superior), por haberse omitido en el procedimiento de elección del representante de los exrectores las actividades relacionadas con la inscripción de candidatos, verificación de sus requisitos y la designación de jurados, testigos y escrutadores.

Así mismo, es menester analizar la violación del artículo 126 de la Constitución Política que propone la parte actora, quien afirma que en la elección acusada hubo maniobras de favoritismo electoral en beneficio del demandado, a quien atribuye la calidad de servidor público por cuenta de su pertenencia al órgano colegiado.

Estos cargos ameritan una exposición previa acerca de la naturaleza e integración de los consejos superiores universitarios y el estudio de la prohibición de favorecimiento electoral que estatuye el artículo 126 constitucional. Por resultar útil, práctico y conveniente, la Sección se permitirá acudir a las consideraciones expuestas sobre estos tópicos en el auto de 17 de febrero de 2022.

Seguidamente, se abordará el caso concreto, a partir de la revisión del contenido de las normas que se aducen como infringidas y las pruebas sobre el desarrollo de la convocatoria y la elección del demandado.

3. Naturaleza e integración de los consejos superiores universitarios

El artículo 69 de la Constitución Política garantiza la autonomía universitaria, consagra la potestad de las universidades de darse sus directivas y regirse por estatutos propios y encomienda al legislador el régimen especial para aquellas de carácter oficial. En desarrollo de lo anterior, los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”, concreta las manifestaciones de dicha prerrogativa en la designación de las autoridades académicas y administrativas, el desarrollo de sus programas académicos y labores científicas, el otorgamiento de títulos, la selección de docentes, la admisión de sus alumnos, entre otras facultades allí previstas.

intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala 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” (Se destaca).



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00

Demandante: Campo Elías Correa Ramírez

Demandado: Luis Eduardo Torres García

A partir de este reconocimiento normativo, la Corte Constitucional caracteriza la autonomía universitaria como la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior⁴.

Tratándose en particular de la capacidad de autogobierno de los entes universitarios y en cumplimiento del mandato constitucional, la citada ley fija un régimen especial para las universidades y demás instituciones de educación superior oficiales, creadas por el Congreso, las asambleas o los concejos. En tal virtud, la ley establece una estructura básica y unas pautas de funcionamiento que contribuyen a la realización de la finalidad social de este servicio público y facilitan la inspección y vigilancia sobre su prestación.

Es así como el artículo 62 de la Ley 30 de 1992 dispone que la dirección de las universidades estatales corresponde al consejo superior universitario, el consejo académico y al rector. Específicamente sobre el consejo superior, el artículo 64 *ibídem* lo instituye como el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad, con la siguiente composición:

- El ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.
- El gobernador, quien preside en las universidades departamentales, o el alcalde, tratándose de las universidades distritales y municipales.
- Un miembro designado por el presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.
- Seis (6) representantes de los estamentos universitarios, a razón de uno por las directivas académicas, uno por los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un exrector universitario.
- El rector de la institución, con voz y sin voto.

Sobre los representantes de los estamentos universitarios, el parágrafo 2º del precepto en cita difiere a los estatutos la reglamentación de sus calidades, elección y periodo. Esta potestad sin duda tiene sustento en la autonomía universitaria, además de que fomenta la participación democrática en la escogencia de las autoridades universitarias, como lo destacó esta Sección de una oportunidad anterior:

“Dada la relevancia para la sociedad y en orden a cumplir los objetivos anteriores, resulta crucial asegurar un gobierno universitario democrático, que propenda por la correcta administración de los recursos públicos y la gestión de los programas y proyectos de la institución. En tal sentido, el artículo 68 de la Constitución Política

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-310 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Reiterada, entre otras, en las sentencias T-097 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T- 277 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-152 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Citadas en: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 10 de diciembre de 2020, Rad. 2019-00145, MP Luis Alberto Álvarez Parra.



SC 5780-6



ordena la participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación.

(...)

En particular, sobre el derecho a designar a sus directivas administrativas y académicas, los estatutos de las universidades oficiales contemplan varios mecanismos de democracia interna para elegirlos, que incluyen el voto directo de los diferentes estamentos universitarios, sin la intervención de ninguna autoridad, la conformación de ternas de candidatos por parte de sectores, estamentos o grupos de interés académico para que el consejo superior ejerza su función electoral y la designación directa por parte de dicho consejo, en su condición de máximo órgano administrativo y de gobierno de la universidad, entre otras formas de selección. De esta manera, el comentado principio de autonomía universitaria permite diversas fórmulas de elección o designación, según se trate del cargo o dignidad que corresponda proveer, que bien puede ser el rector o los miembros estamentarios de los consejos superiores⁵.

De manera que las universidades están llamadas a conformar sus órganos directivos a través de procedimientos, de rango estatutario, que involucren a los diferentes sectores concernidos, en aplicación del principio democrático y de la autonomía universitaria. Por esta vía, también se legitima su gestión y es posible evitar el monopolio de estas decisiones a manos de unos pocos agentes.

4. Alcance de la prohibición constitucional de favorecimiento electoral y el caso de los integrantes de órganos colegiados de universidades oficiales

El artículo 126 de la Constitución Política contiene algunos parámetros para el ejercicio del poder nominador de que gozan determinados servidores públicos, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 126. (Modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 2 de 2015) **Los servidores públicos** no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.*

*Tampoco podrán nombrar ni postular como **servidores públicos**, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior (...).” (Subrayado y negrilla adicional).*

La Corte Constitucional⁶ fijó las reglas de interpretación de la prohibición contenida en la norma transcrita precisamente en el contexto de elecciones de universidades de carácter oficial, concretamente, de una rectora. Por un lado, precisó que el funcionamiento de las universidades difiere en su mayoría del que se evidencia en otro

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 15 de diciembre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2021-00031-00, MP Luis Alberto Álvarez Parra.

⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-261 de 2021.





Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00

Demandante: Campo Elías Correa Ramírez

Demandado: Luis Eduardo Torres García

tipo de corporaciones, pues la Constitución las revistió de autonomía para definir su régimen interno, con disposiciones estatutarias sobre gestión administrativa y gobierno. Por otro lado, aclaró que los destinatarios de la disposición superior son los servidores públicos y distinguió entre el acto de *designación* en un cargo público y la *asignación* de alguna función o tarea específica a quien ya lo ostenta, como ocurre con las representaciones en los órganos colegiados y directivos de los entes universitarios autónomos.

A su turno, tomando en consideración los lineamientos incorporados en la mencionada providencia, esta Sección se pronunció sobre la finalidad y destinatarios de este precepto constitucional⁷, con ocasión a un proceso de contornos similares al *sub judice*:

“El precepto transcrito contiene una prohibición cuyos destinatarios son los ‘servidores públicos’ que gozan de atribuciones de nominación o postulación, quienes no pueden designar, también como ‘servidor público’, a aquella persona que ha participado o intervenido en su designación. Esta práctica se conoce como el carrusel o intercambio de favores, bajo la premisa de “yo te elijo, tú me eliges”, cuyos contornos y propósitos han sido delineados por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

‘102. Por otra parte, el artículo 126 de la Constitución estableció tres prohibiciones diferentes que, indirectamente, implican una restricción para ejercer funciones públicas o para celebrar contratos con el Estado. En primer lugar, la prohibición a los servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, para nombrar, postular, o contratar con personas con las cuales tengan cierto grado de parentesco. En segundo lugar, la prohibición para nombrar o postular como servidores públicos, o celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, o con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en la hipótesis anterior. Por último, la prohibición de reelección (inelegibilidad) para determinados cargos o para ser elegido a un cargo de elección popular, hasta un año después de haber cesado en el ejercicio de las funciones enlistadas en dicho artículo. Este fenómeno ha sido denominado puerta giratoria.

(...)

155. La enmienda del artículo 126 de la Constitución obedeció a la necesidad de hacer explícita la prohibición para que el servidor público nombrara o postulara a quien hubiera intervenido en su designación o postulación. Su finalidad era impedir el intercambio de favores entre servidores públicos, así como efectivizar la transparencia para la postulación y elección de los funcionarios del Estado.

156. En las gacetas quedó consignado ese doble propósito. Por una parte, imposibilitar que los servidores públicos desempeñen sus funciones al servicio de intereses electorales personales. Por otra parte, evitar que los funcionarios que participaron en la elección de un servidor público puedan, a su vez, ser elegidos o nominados para otro cargo público por el funcionario que ellos mismos ayudaron a elegir. Ambas finalidades buscan garantizar la transparencia en el servicio público

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 15 de diciembre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2021-00031-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00

Demandante: Campo Elías Correa Ramírez

Demandado: Luis Eduardo Torres García

y evitar conductas tan lesivas como el tráfico de favores⁸.

Por consiguiente, el objetivo de esta restricción constitucional es depurar el ingreso a la función pública y dotar de legitimidad a las autoridades e instituciones que dirigen los destinos de la sociedad, de tal suerte que se estimule para ello el mérito, la transparencia y la igualdad de los ciudadanos, en el ejercicio del derecho político de acceder a los cargos públicos⁹. En este contexto, se ha destacado por esta Sección la utilidad de la norma superior en el propósito de abolir prácticas nocivas y antidemocráticas como el nepotismo, el clientelismo y la concurrencia de conflictos de intereses, que facilitan la concentración de poder y sacrifican la idoneidad de quienes ingresan a la función pública¹⁰.

Así, entonces, en virtud de esta prohibición inhabilitante, los funcionarios no podrán designar –lo cual, según la jurisprudencia, involucra elegir, participar e intervenir– a personas que, a su turno, ejercieron estas competencias en la postulación o designación de aquellos¹¹. Adicionalmente, la Sala Electoral también ha dirigido el reproche a quien ha sido elegido o nombrado, en estas condiciones, habida cuenta que es quien se favorece con esta práctica irregular¹². Así mismo, por vía jurisprudencial se ha entendido que la interpretación teleológica del precepto extiende su aplicación a los casos en que es el mismo elegido el que directamente tiene la posibilidad de postularse o participar en su elección¹³.

Particularmente, en el ámbito de las universidades públicas, la transgresión a esta prohibición se constató en el proceso contra la rectora de un instituto tecnológico de carácter oficial, favorecida con el voto de docentes de cátedra que ella había vinculado¹⁴.

A partir de estas reglas, la Sala también ha sentado jurisprudencia, de forma específica, para la elección del representante de los exrectores ante el consejo superior de una universidad oficial, conforme a la cual el artículo 126 de la Constitución Política no resulta aplicable¹⁵.

En esta línea, se ha explicado que lo ejercido al interior de dicho órgano colegiado es una representación y no propiamente un cargo o empleo que tenga funciones asignadas de forma individual, pues las mismas son inherentes y ejercidas de forma colegiada o corporativa por sus integrantes. Así mismo, se ha reparado en que estos

⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-261 de 2021.

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 13 de junio de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00111-00, MP Rocío Araújo Oñate. Ver además, de la misma Sección, auto de 24 de noviembre de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00072-00 y sentencia de 27 de octubre de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00038-00.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de octubre de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2014-00130-00.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, y sentencia de 27 de octubre de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00038-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 13 de junio de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00111-00, MP Rocío Araújo Oñate.

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de octubre de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00038-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 15 de agosto de 2019, Rad. 52001-23-33-000-2018-00585-02 (acumulado con 2018-00583-02 y 2018-00580-02), MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹⁵ Se reitera lo expuesto en: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 15 de diciembre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2021-00031-00.



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

consejos no requieren la creación de cargos en la planta de la universidad ni la vinculación de empleados de disponibilidad permanente y continua.

Adicionalmente, se ha precisado que el referido representante es un particular que ejerce funciones públicas, según lo dispone el artículo 67 de la Ley 30 de 1992, sin perjuicio de que, en pleno ejercicio de la autonomía universitaria, los estatutos dispongan la aplicación de algunas reglas propias de los servidores del Estado, por ejemplo, su régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades. Sin embargo, estas circunstancias no le otorgan a ese particular la calidad de servidor público, atendiendo a las categorías previstas en el artículo 123 de la Constitución Política, que los clasifica en empleados, trabajadores del Estado y miembros de corporaciones públicas de elección popular.

Por lo tanto, de acuerdo con esta línea pacífica y consistente de la Sala¹⁶, el artículo 126 de la Constitución Política no es una norma que gobierne las elecciones de los integrantes de los consejos superiores universitarios que representan estamentos universitarios, pues no tienen la condición de servidores públicos.

5. El caso concreto

El señor Campo Elías Correa Ramírez solicita la nulidad del Acta del 27 de octubre de 2021, por la cual la Asamblea de exrectores de la Universidad de la Amazonia eligió como su representante ante el Consejo Superior al señor Luis Eduardo Torres García, para el periodo comprendido entre diciembre de 2021 y diciembre de 2024. Para el demandante, el acto acusado infringió varias normas internas que rigen esa elección, toda vez que la convocatoria que la precedió no estableció una etapa de inscripción, verificación de requisitos y conformación de listas de candidatos, como tampoco fueron designados jurados, testigos ni escrutadores.

Adicionalmente, la parte actora sustenta su pretensión en la prohibición de favorecimiento electoral prevista en el artículo 126 de la Constitución Política porque el demandado habría sido elegido gracias al apoyo de exrectores en cuyas elecciones él participó en periodos anteriores, cuando fungía como representante de los egresados ante el mencionado órgano colegiado.

Antes de abordar estos temas, se advierte que en los alegatos de conclusión el demandante planteó el control por vía de excepción previsto en el artículo 148 del CPACA respecto de la convocatoria 3 de 30 de septiembre de 2021 y la Resolución 2179 de 1º de octubre de 2021, por considerar que la Asamblea de Exrectores y el

¹⁶ Ver, además de la providencia referida previamente: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de marzo de 2011, Rad. 11001-03-28-000-2010-00040-00. Sentencia de 24 de agosto de 2005, Rad. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171). También se ocupa de esta materia: Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de noviembre de 2010, Rad. 11001-03-15-000-2010-00921-00(PI).



SC 5780-6



rector, respectivamente, con la expedición de estos actos variaron el procedimiento de elección del representante de los exrectores ante el Consejo Superior Universitario. Como quiera que se trata de una solicitud no formulada desde el principio del proceso en la demanda, sino que fue incorporada en la recta final de este litigio, no hay lugar a resolverla en esta providencia.

Con tal precisión, la Sala se ocupará de las censuras del demandante, en el mismo orden en que fueron anunciadas.

a) Las etapas y actividades del procedimiento para la elección del representante de los exrectores ante el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia

El artículo 24 del Estatuto General de la Universidad de la Amazonia (Acuerdo 62 del 29 de noviembre de 2002) establece que el Consejo Superior estará integrado, entre otros, por “i) *Un ex Rector de la Universidad elegido en Asamblea de los mismos que haya ejercido el cargo en propiedad en la Universidad de la Amazonia, convocados para el efecto por el Rector*”. El parágrafo 8 de la misma disposición advierte que la convocatoria deberá realizarla el rector con dos (2) meses de antelación al vencimiento del periodo de quien ha de ser reemplazado, conforme al reglamento expedido por el Consejo Superior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 25, literal u).

Este reglamento corresponde al Acuerdo 31 de 2010, “*que determina el proceso de integración, designación y elección de los representantes ante el Consejo Superior Universitario y demás instancias de la institución*”. Los artículos 3º y 6º de dicho acuerdo reiteran la elección del exrector por parte de una asamblea de personas que hayan ocupado el cargo en propiedad, convocadas por el rector mínimo dos (2) meses antes de que termine el periodo correspondiente. En particular, de acuerdo con el referido artículo 6º, en el acto de convocatoria se consignarán los siguientes aspectos:

“ARTÍCULO SEXTO: Competencia y Condiciones. La resolución de convocatoria en cada caso deberá ser expedida por el funcionario competente por lo menos con dos (2) meses de antelación a la fecha de vencimiento del período respectivo y en dicho acto administrativo se consignarán, las siguientes condiciones, que serán definidas por el Consejo Electoral de la Universidad mediante convocatoria electoral, conforme a la normatividad vigente:

- *Representación a proveer*
- *Requisitos*
- *Período*
- *Acto de inscripción de candidatos y fechas*
- *Organización y preparación*
- *Designación de jurados y escrutadores*
- *Fecha y lugar de la elección*
- *Expedición de listados*
- *Mecanismos de escrutinio*
- *Fecha de promulgación de resultados*





Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

- *Notificación y nombramiento de elegidos*
- *Mecanismos de difusión.*

PARÁGRAFO. En el evento en que ocurra vacancia absoluta (...) (Subrayado adicional).

Para la elección del representante de los exrectores que se controvierte en el caso concreto, el artículo quinto de la Convocatoria 3 del 30 de septiembre de 2021, expedida por el Consejo Electoral de la Universidad, dispuso las siguientes actividades:

“QUINTO: PROCEDIMIENTO PARA ELECCIÓN. *Para el desarrollo de la Asamblea se tendrá en cuenta el siguiente orden del día:*

- 1. Verificación del quórum.*
- 2. Nominación personal e indelegable de candidatos ante el Secretario de la Asamblea.*
- 3. Lectura de candidatos según el orden de la nominación.*
- 4. Elección: el mecanismo a través del cual se realizará la elección, será mediante el voto secreto, directo, personal e indelegable en la urna dispuesta para ello.*
- 5. Escrutinio por parte de los veedores de la Asamblea.*
- 6. Lectura del resultado del escrutinio por parte del presidente de la Asamblea.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *se tendrá como ganador el aspirante que alcance el mayor número de votos de las personas asistentes con derecho a voto (...)* (Se subraya).

A su turno, el rector de la Universidad expidió la Resolución 2179 del 1º de octubre de 2021, en la que dispuso convocar para el 27 de octubre de 2021 a los exrectores a elegir a su representante ante el Consejo Superior, “con base en lo establecido en la Convocatoria No. 03 del 30 de septiembre de 2021, proferida por el Consejo Electoral”.

De lo reseñado, se observa que, a diferencia de lo que asegura la parte actora, el acto que convocó a la elección sí previó las actividades que echa de menos. En primer lugar, la “*inscripción de candidatos y fechas*”, señalada en el mencionado Acuerdo 31 de 2010, corresponde a los puntos 2 y 3 del artículo 5º de la convocatoria, que contemplan la “*Nominación personal e indelegable de candidatos ante el Secretario de la Asamblea*” y la “*Lectura de candidatos según el orden de la nominación*”, las cuales se realizarían en la misma sesión de elección. De igual forma, en el Acta del 27 de octubre de 2021, que corresponde al acto acusado, se constata que allí se postularon dos (2) candidatos, el presidente de la Asamblea leyó sus nombres e incluso fueron escuchadas las respectivas propuestas.

Ahora bien, la Sala considera que ningún reparo cabe frente a la decisión de haber efectuado esas postulaciones en la misma Asamblea, toda vez que, tal y como lo destacó el Ministerio Público, la fecha se anunció desde el 30 de septiembre de 2021, es decir, con casi un (1) mes de antelación y además, porque ninguna norma —en particular las invocadas en la demanda— exige que ello se realice en un plazo



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

perentorio o término anterior a la sesión donde se elige.

En segundo lugar, el artículo 6º del Acuerdo 31 de 2010, previamente transcrito relaciona los “*requisitos*” como parte del contenido de la convocatoria, y la expedida en este caso en específico estableció lo siguiente:

“SEGUNDO: REQUISITOS. *Para participar de la asamblea de elección y acceder a la representación convocada, los aspirantes deben acreditar, además de los requisitos establecidos en el artículo 24 literal ‘i’ del Acuerdo Superior No. 62 de 2002, y en el literal ‘e’ del artículo 3 del Acuerdo Superior No. 31 de 2010, lo siguiente:*

- a) *Ser ex – Rector de la Universidad de la Amazonia.*
- b) *Haber ejercido el cargo en propiedad.*
- c) *Manifiestar su voluntad de participar en el acto de elección.*
- d) *No encontrarse incurso en causal de inhabilidad e incompatibilidad para el desempeño del cargo si fuere electo.*
- e) *Cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos en la convocatoria”.*

Sobre este aspecto del procedimiento, en el acta donde consta la sesión de elección se consignó que el secretario general de la Universidad —quien fungió como secretario de la Asamblea— al verificar la asistencia recordó los requisitos de la convocatoria y seguidamente, nombró a los participantes que tenían la calidad de exrectores. De igual manera, llegado el momento de la nominación de candidatos, el secretario preguntó a los asistentes si estaban incurso en alguna causal de inhabilidad e incompatibilidad para el desempeño del cargo y a continuación se postularon los dos aspirantes a los que se aludió.

En tales condiciones, en el trámite de la elección bajo análisis se adelantaron acciones tendientes a asegurar que los asistentes conocieran las condiciones de su participación y aspiración. Dicho esto, es necesario destacar que la labor de verificación del cumplimiento de esos requisitos, en la que insiste el demandante, no está relacionada en esos términos en el acuerdo que gobierna esta actuación.

Frente al mismo aspecto, es importante señalar que la parte actora no pone en duda que el elegido o alguno de los electores haya ocupado el cargo de rector en propiedad, de modo que la sola omisión de una etapa agotada en estricto sentido para constatar esa calidad no constituye una irregularidad sustancial con la capacidad de afectar la legalidad del acto de elección que se controvierte.

En tercer lugar, la designación de jurados y escrutadores, igualmente mencionada en el artículo 6º del Acuerdo 31 de 2010, fue atendida en los puntos 4, 5 y 6 del artículo quinto de la convocatoria al advertir que la elección se realizaría mediante el voto secreto, directo, personal e indelegable en urna, que el escrutinio correspondería a los veedores de la Asamblea, que serían dos (2) integrantes del Consejo Electoral, según



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

el artículo séptimo del mismo acto¹⁷, y que se leerían los resultados por parte del presidente de la Asamblea.

Para cumplir estas actividades, se lee en el punto 6 del acta que contiene la elección impugnada, lo siguiente:

“Los veedores del Consejo Electoral, entregaron a cada uno (sic) de asistentes, tarjetón mediante el cual, de forma secreta y directa, manifestarán su voto para elegir al candidato de su predilección o pueden votar en blanco si así lo desean, y posteriormente depositarlo en la urna.

Después de recibir el tarjetón antes mencionado, cada uno de los presentes, se dirigió al cubículo ubicado en el recinto para emitir en privado su voto, el cual fue depositado en la urna establecida para el efecto, esta fue cerrada en presencia del público previa verificación de que no hay nada en su interior”.

Significa lo anterior que, si bien no se habló propiamente de “jurados” en este trámite, lo cierto es que la votación contó con “veedores” —del Consejo Electoral— que entregaron las tarjetas electorales y custodiaron la urna en la que fueron depositadas. En lo que atañe a los escrutinios, conforme se anunció en la convocatoria, en el punto 7 del acta consta que *“Terminado el proceso de sufragio por parte de cada uno de [los] asistentes, se procedió por parte de los veedores, a nivelar la mesa, abrir la urna y realizar el respectivo conteo de votos en presencia de la Asamblea”.*

Por lo tanto, es evidente que hubo escrutadores, que corresponden a los mismos veedores a los que se ha hecho referencia, lo cual no es irregular ni extraño, a diferencia de lo que sugiere el demandante. En efecto, como se advirtió desde la decisión de la medida cautelar, el Estatuto Electoral (Acuerdo 32 de 2009) relaciona entre las funciones del Consejo Electoral *“Efectuar los escrutinios generales de elecciones y consultas”* (artículo 10, literal m), que fue justamente lo que dos (2) de sus integrantes hicieron para este caso.

Por último, los testigos no están incluidos en el artículo 6º del Acuerdo 31 de 2010 como actores de estas elecciones y en consecuencia, no constituye un punto que debiera incorporarse al momento de hacer la convocatoria. En cualquier caso, nada obsta para que, amparado en la autonomía universitaria y en aras de ofrecer mayores garantías a este procedimiento, el Consejo Superior incluya en el futuro este acompañamiento a para quienes aspiran a ser miembros de este órgano.

De otra parte, se destaca que el Acuerdo 32 del 21 de diciembre de 2009, cuya aplicación exige el demandante para reforzar su argumento sobre la obligación de llevar a cabo en este procedimiento las actividades reseñadas, corresponde al Estatuto Electoral expedido por el Consejo Superior, que gobierna *“los procedimientos, el*

¹⁷ **“SÉPTIMO: VEEDORES ELECTORALES.** *El Consejo Electoral, tendrá como veedores a dos de sus integrantes”.*



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

desarrollo, la vigilancia y el control de los procesos electorales de elección directa o de consulta estamentaria, que sean convocadas por las autoridades de la Universidad de la Amazonia” (artículo 1).

Sin embargo, como se indicó previamente, para la elección de los integrantes del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia existe una reglamentación especial, contenida en el Acuerdo 31 de 2010 que, por lo tanto, se aplica de forma preferente al anterior, que tiene carácter general. De hecho, se reitera que el artículo 8º del estatuto general (Acuerdo 62 de 2002) señala que estas elecciones se harán de conformidad con el reglamento que expida el Consejo Superior. Consecuente con ello, en el artículo décimo primero de la convocatoria 03 se previó su aplicación únicamente en *“los procedimientos no previstos”*, es decir, de forma residual.

En conclusión, para esta judicatura resulta claro que los órganos que intervinieron en la elección impugnada se avinieron a las actividades y etapas que establece el reglamento que la gobierna. Por lo tanto, la interpretación del demandante sobre la forma en que debía adelantarse el trámite electoral –y en particular el enfoque de variación de procedimiento que introdujo por primera vez en los alegatos de conclusión– no alcanza a estructurar un cargo sólido de infracción de normas superiores ni de expedición irregular. Antes bien, se insiste en que la escogencia de los representantes del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia tiene una regulación especial, distinta de los demás procesos electorales de la institución, que se observa respetada en las pruebas aportadas al expediente.

De esta forma, la Sala constató que las actividades y etapas advertidas por la parte actora para sustentar la violación de varias normas internas del ente universitario no fueron omitidas, ni en la convocatoria ni en la asamblea en que se llevó a cabo la elección. De ahí que esta censura no prospere.

b) Impertinencia de la prohibición constitucional de favorecimiento electoral en la elección de los integrantes de los consejos superiores de las universidades públicas

El demandante erige el cargo de infracción del artículo 126 de la Constitución Política en que el señor Luis Eduardo Torres García fue elegido como rector de la Universidad de la Amazonia para los periodos 2005 – 2007 y 2008 – 2010 y en ambas oportunidades participó en su elección el señor Leonidas Rico Martínez, en su calidad de representante de los egresados ante el Consejo Superior Universitario. A su turno, en la elección del señor Rico Martínez como rector del período 2014 – 2016, intervino el demandado cuando era representante de los egresados ante el órgano elector. Además, en la misma condición, participó en la elección del señor Gerardo Antonio Castrillón como rector del período 2017 – 2019. Igualmente, infiere que los señores Castrillón y Rico intervinieron en la elección del señor Torres que ahora se impugna,



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

porque en el acta de la sesión del 27 de octubre de 2021 quedó registrado que todos los asambleístas depositaron su voto.

Al respecto, como se precisó en acápite anterior, el artículo 126 de la Carta asegura que la facultad nominadora de algunos servidores públicos se ejerza conforme a los principios de transparencia e igualdad, de tal suerte que el ingreso a la función pública no esté determinado por prácticas clientelistas y nepotismo. También se destacó que esta restricción es aplicable a los servidores públicos, mas no a los particulares que cumplen funciones públicas, como tampoco a quienes ocupan un cargo público y les son asignadas funciones o tareas específicas en órganos colegiados.

En esa línea, particularmente se recordaron precedentes en los que ha quedado claro que dicha disposición constitucional no resulta aplicable para la elección del representante de los exrectores ante el consejo superior de una universidad oficial, pues lo ejercido allí es una representación y no propiamente un cargo o empleo que tenga funciones asignadas de forma individual y permanente, sino que son desempeñadas por el corporativo.

Por lo mismo, la remisión por parte de los estatutos a algunas reglas propias de los servidores del Estado, por ejemplo, su régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades, no le otorga a ese particular la calidad de servidor público, atendiendo a las categorías previstas en el artículo 123 de la Constitución Política, que los clasifica en empleados, trabajadores del Estado y miembros de corporaciones públicas de elección popular.

Considerando lo discurrido, tanto los electores del representante de los exrectores ante el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia, como este mismo integrante, son particulares y, en esa medida, no son destinatarios de la norma superior cuya infracción alega el demandante.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante precisar que la inaplicación del artículo 126 constitucional para el escenario descrito no supone el consentimiento de conductas de manipulación o favoritismo entre electores y elegidos, en el seno de los consejos superiores universitarios. Justamente, en un caso de contornos similares al *sub judice*, esta Sala expuso el siguiente argumento:

“Aplicados estos parámetros, no cabe duda que el artículo 126 de la Constitución Política no es una norma que gobierne la designación del representante de los exrectores ante el Consejo Superior de la UCMC, quien no tiene la condición de servidor público ni ocupa un cargo o empleo de la universidad o alguna otra entidad estatal, por cuanto se trata de un particular que ejerce funciones públicas. A su vez, tampoco son servidores públicos los representantes de los egresados y del sector productivo, a quienes se les censura haber intervenido en la designación del representante de los exrectores ante el Consejo Superior de la UCMC, efectuada en la sesión del 13 de abril de 2021, por cuenta de haber votado o participado en el estudio de las hojas de vida de los candidatos, entre ellos, el elegido, señor



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

Lombardo Rodríguez López.

Ahora bien, esta apreciación no se traduce en que deban prohiarse conductas de favorecimiento electoral, conflicto de intereses o clientelismo político cuando, en el desempeño de funciones públicas, les corresponde a los particulares cumplir la función electoral. Lo que se indica es que circunstancias como las descritas no se analizan bajo el prisma de la prohibición constitucional del artículo 126 de la Constitución Política, sino que deben valorarse en clave del respeto a los principios de transparencia, igualdad e imparcialidad que orientan el ejercicio de funciones públicas”¹⁸.

Trasladadas estas premisas al asunto bajo análisis, tampoco se observa infracción a los referidos principios constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública –para el caso, las atribuciones electorales de los exrectores que designan a su representante en el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia–, toda vez que no existen pruebas de un contubernio entre el demandado y las personas señaladas por el demandante para facilitar sus respectivas elecciones como rectores e integrantes de dicho cuerpo colegiado, al margen del cabal cumplimiento de las competencias que de forma colectiva les asigna la normatividad interna.

En efecto, para la demostración de un fin torticero o amañado como el que plantea la parte actora, no es suficiente la votación de los unos por los otros en los correspondientes cargos y representaciones, pues hasta allí lo único que se acredita es que actuaron conforme a la función electoral que les encomienda el literal i) del artículo 24 del Estatuto General de la Universidad (Acuerdo 62 de 2002), cuando dispone la elección del representante de los exrectores “*en Asamblea de los mismos que hayan ejercido el cargo en propiedad*”.

Por lo tanto, una censura de esta naturaleza impone un mayor esmero en la actividad probatoria para evidenciar que los exrectores que participaron en la designación cuestionada perseguían un interés privado. Sin embargo, en la demanda este cargo se nutre simplemente de las afirmaciones y deducciones de la propia parte actora, a partir del voto que públicamente anunciaron en cada ocasión los señores Luis Eduardo Torres García, Leonidas Rico Martínez y Gerardo Antonio Castrillón, en la condición de integrantes del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia.

En consecuencia, este cargo tampoco prospera, primero, porque no resulta aplicable al caso la prohibición del artículo 126 de la Constitución Política, por cuanto en la elección cuestionada no intervinieron servidores públicos en la condición de nominadores ni como designados, y segundo, debido a que no se probaron conductas de manipulación, clientelismo ni favorecimiento electoral, en contra de los principios rectores de la función administrativa.

En tales condiciones, se negarán las pretensiones de la demanda.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 15 de diciembre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2021-00031-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



SC 5780-6



Radicado: 11001-03-28-000-2021-00069-00
Demandante: Campo Elías Correa Ramírez
Demandado: Luis Eduardo Torres García

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR la nulidad del Acta del 27 de octubre de 2021 de la Asamblea de Exrectores, por medio de la cual se eligió a Luis Eduardo Torres García como su representante ante el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia, por un período de tres (3) años, comprendido entre diciembre de 2021 y diciembre de 2024.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra esta decisión no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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



SC 5780-6