

**CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO - Recusación contra sus miembros / CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO / Es el competente para decidir la recusación contra sus integrantes / RECUSACION CONTRA MIEMBRO DE CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO - Forma como se debe resolver en cuerpos colegiados que no tienen superior / RECUSACION CONTRA MIEMBRO DE CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO - No le compete a la Procuraduría Regional resolverla / UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR - Elección de Rector**

Se fundamentan las censuras en que, a pesar de que antes de la sesión citada para designar Rector de la UPC, se presentaron recusaciones contra varios miembros del CSU, éste omitió la obligación de remitirlas a la Procuraduría Regional para que las resolviera, y asumió decidir las negativamente para a renglón seguido, llevar a cabo la votación para elegir. Señala el demandante que ese proceder desconoció el artículo 30 del C.C.A. La Sala encuentra que el presupuesto que permite la aplicación del artículo 30 del C. C. A. (Decreto 01 de 1984), esto es, que “el funcionario” no tenga superior que le defina el impedimento o la recusación, no se presenta en el caso bajo estudio. En efecto, en el caso los escritos de recusación no se elevaron contra el Consejo Superior Universitario de la Universidad Popular del Cesar como máximo órgano de dirección de la entidad, sino contra algunos de sus integrantes. Así las cosas, era perfectamente válido que este cuerpo colegiado actuando como tal, ejerciera su competencia para pronunciarse sobre tales situaciones, pues aunque el CSU de la Universidad Popular del Cesar no tiene superior jerárquico, esa condición no puede predicarse de los consejeros que integran ese Consejo. No hay razón para entender que los miembros del propio Consejo Superior Universitario deben sustraerse a esa jerarquía administrativa y de gobierno, máxime para cuando se trata de la elección del Rector. Aunque lo anterior sería suficiente para dar por no demostrado el hecho en el que se fundamentó el cargo, la tesis de la inaplicación del artículo 30 del C. C. A. para el caso decidido, referido a recusaciones contra integrantes del CSU de la UPC se respalda con la forma como se deben resolver este tipo de situaciones en otros cuerpos colegiados que no tienen “superior”. Por ejemplo en los Concejos Municipales, entidad de carácter administrativo, la recusación contra alguno de sus miembros debe hacerse “ante la Corporación”, quien como órgano colegiado decide lo pertinente. Otro ejemplo lo encontramos en las altas Cortes, cuerpos colegiados con funciones judiciales, en los que también la recusación contra alguno de sus integrantes, se resuelve por la misma Corporación, esto es, sin necesidad de remitir tales escritos a la Procuraduría General de la Nación. Entonces, tratándose de las recusaciones que se presentaron en el marco de la elección del Rector de la Universidad Popular del Cesar, lo pertinente era que cada uno de los miembros del Consejo Superior Universitario recusados manifestara si aceptaba o no los hechos que fundamentaban la solicitud, pues tales causas resultan ser propias del fuero interno de cada servidor, y luego de ello -las aceptara o no-, que el CSU como órgano, resolviera lo pertinente. Bajo estos argumentos, la Sala concluye que hizo bien el Consejo Superior Universitario de la UPC en la sesión del 30 de junio de 2011, en poner primeramente y en forma individual, en consideración de cada uno de los cuatro (4) miembros del CSU de la UPC los escritos en los cuales se plantearon las “recusaciones” en su contra, para que manifestaran si los aceptaban o no. Y luego de ello, como máximo organismo de dirección y de gobierno de la Universidad, el CSU entró a votar lo pertinente, determinando en todos los casos que aceptaban las manifestaciones hechas por cada uno de los recusados. En el momento de la votación, como quedó demostrado, el consejero recusado no votó, aspecto este de la mayor importancia para los efectos de lo que se decide por la Sala, porque queda acreditado que la

recusación a miembros individualmente considerados no redujo el quórum necesario para resolver sobre cada una de ellas.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil doce (2012)**

**Radicación número: 11001-03-28-000-2011-000-5200-00**

**Actor: PEDRO ANTONIO PRIETO RODRIGUEZ**

**Demandado: RECTOR DE LA UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR**

*Procede la Sala a decidir la demanda de nulidad electoral que interpuso el señor Pedro Antonio Prieto Rodríguez contra la elección del doctor JESUALDO HERNANDEZ MIELES como Rector de esa institución, período 2011-2015, efectuada por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Popular del Cesar<sup>1</sup>, contenida en el Acuerdo 014 del 30 de junio de 2011.*

**I.- ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

*En nombre propio, el señor Pedro Antonio Prieto Rodríguez instauró la demanda de nulidad electoral en la que planteó las siguientes pretensiones:*

*“PRIMERO: Que es nulo el Acuerdo 014 del 30 de junio de 2011, por medio del cual el Consejo Superior Universitario de la Universidad Popular del Cesar, declaró la elección del doctor JESUALDO HERNANDEZ MIELES como Rector de dicha universidad, para el período 2011-2015.*

*SEGUNDO: En consecuencia, se restablezca el orden jurídico dentro del citado proceso de elección de Rector de la Universidad Popular del Cesar y se ordene al Consejo Superior Universitario, proceder a elegir de acuerdo a la normatividad legal y estatutaria vigente”.*

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo CSU y UPC.

Como **sustento fáctico y jurídico** de lo pretendido, el demandante señaló lo siguiente:

*La Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 7 de marzo de 2011 dictada en el proceso electoral 2010-00006, declaró la nulidad del Acuerdo 004 de 2010 mediante el cual el Consejo Superior Universitario había elegido como Rector de la Universidad al doctor Raúl Enrique Maya Pabón, por lo que dicho cargo quedó vacante.*

*Para proveerlo, de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo 036 de 2004 del CSU, la convocatoria para elegir Rector tiene carácter especial. En el caso se convocó por el Presidente del CSU a sesión ordinaria para el 30 de junio de 2011, cuyo propósito central era tratar asuntos de estudios previos y decisiones frente a la nueva elección del rector, pero en su desarrollo la reunión se transformó en sesión para designar Rector en propiedad, con lo cual se modificó irregularmente el orden del día.*

*A la Secretaría del CSU habían llegado recusaciones por considerarlos impedidos para intervenir en la elección de Rector, contra los Consejeros Karla Jaramillo Suárez, Ada Luz Almenares, Carlos Oñate Gómez y Víctor Vega Berbén. En aplicación del artículo 30 del C. C. A., ante la falta de un superior jerárquico del CSU, dichas recusaciones debían remitirse al Procurador Regional para que fueran resueltas. Pero en la misma sesión del 30 de junio de 2011 el CSU decidió, sin motivación alguna, resolverlas, para lo cual se sometieron a consideración del CSU, lo cual implicó modificar el orden del día. Además se aplicó un trámite ilegal para resolverlas.*

*Seguidamente, previa deliberación y votación, el CSU eligió, por mayoría, al demandado como Rector de la Universidad.*

*En esa misma sesión también se ordenó enviar algunas de esas recusaciones al señor Procurador Regional, remisión que se produjo el 22 de julio de 2011, fecha en la cual ya se había producido la elección.*

*Por otra parte, en la sesión del 30 de junio de 2011 participó el señor Víctor Vega Berbén como representante de los estudiantes, quien había perdido la condición de Consejero, pues el 21 de julio de 2010 dejó de tener la calidad de estudiante de la facultad de derecho de la Universidad. Entonces, su voto, que fue decisivo para la designación del Rector, fue irregularmente contabilizado.*

*A todo lo anterior se suman unos hechos que si bien son posteriores a la elección, denotan desvío de poder y la existencia de acuerdos previos, como son el que el Rector elegido nombrara como Vicerrector Académico a un pariente del Gobernador y como Vicerrector de Investigaciones a otro de los candidatos a la rectoría.*

*En concreto, el demandante formuló los siguientes cargos contra el Acuerdo 014 de 2011 (acto de elección):*

➤ *Expedición irregular: Consideró que el acto demandado se expidió en forma irregular, al no haberse observado el procedimiento legalmente señalado para resolver recusaciones que dispone el artículo 30 del C. C. A., con lo cual, además, se desconocieron los artículos 29 Constitucional y 3° del C. C. A. Agregó que este vicio se presenta también por los siguientes motivos:*

- *Porque las recusaciones contra Víctor Vega Berbén y de Carlos Oñate se elevaron tanto ante el CSU de la Universidad como ante la Procuraduría Regional. Que entonces, el CSU debió esperar a que la Procuraduría Regional resolviera las recusaciones de estos dos miembros.*
- *Las recusaciones presentadas contra Karla Jaramillo y Carlos Oñate se enviaron a la Procuraduría Regional el 22 de julio de 2011, fecha para la cual esa remisión ya carecía de eficacia, pues el CSU en la sesión del 30 de junio de 2011 los habilitó para votar.*

- *El CSU se apropió -como cuerpo-, de la decisión sobre si operaba o no el impedimento. Las recusaciones no fueron respondidas por cada miembro recusado, sino que las resolvió todo el órgano, convirtiendo “en un evento democrático lo que por esencia y definición es un asunto personal, subjetivo, estrictamente jurídico”. Que las recusaciones no fueron frente al órgano sino de algunos de sus miembros, “y el artículo 30 del C. C. A. señala claramente que es el servidor recusado el que resuelve si se encuentra impedido (vía impedimento o por recusación) y acto seguido lo remite a su segunda instancia para dos propósitos: La evaluación sobre si existe la causal y -de existir- proceder reemplazarlo o a nombrar un funcionario ad hoc para que conozca del caso”.*
  
- *La señora ADA LUZ ALMENARES desde varias reuniones previas se había declarado impedida para votar la elección del Rector, por lo que tenía que separarse y designar su remplazo, lo cual tampoco se hizo.*
  
- *No se convocó a una sesión especial para la designación de rector, como lo prevé el artículo 36 del Acuerdo 036 de 2004.*
  - *Falta de competencia del órgano que produjo la elección: Porque la competencia del CSU quedaba en suspenso ante su obligación de remitir las recusaciones a la Procuraduría Regional para ser resueltas, como lo impone el artículo 30 del C. C. A.*
  
  - *Falta de competencia absoluta del Consejero Víctor Vega Berbén: Porque había perdido la calidad de Consejero, en los términos de los artículos 12 y 16 del Acuerdo 001 de 1994 (Estatuto General de la Universidad).*
  
  - *Desviación de poder: Porque el Gobernador actuó a través de un delegado que manipuló la conformación del quórum y de la votación, pues cuando le convenía completar el quórum, se hacía presente y cuando necesitaban romperlo, se retiraba del recinto.*

#### **4. Contestación del demandado**

A través de apoderado y en forma oportuna<sup>2</sup>, el doctor Jesualdo Hernández Mieles, Rector de la UPC, se opuso a las pretensiones de la demanda y para fundamentar su posición refirió a los hechos invocados en la misma y luego a cada uno de los cargos, así:

Sobre la expedición irregular: Explica que como los Estatutos de la Universidad no prevén reglamentación sobre los impedimentos, debe aplicarse el artículo 30 del C. C. A., que establece el procedimiento en caso de que un funcionario manifieste estar incurso en un impedimento, pero nada dice respecto de las recusaciones, por lo que para éstas deben aplicarse las normas del C.P.C., cuyo artículo 154 señala que una audiencia o diligencia sólo se suspenderá cuando la recusación se presente por lo menos cinco días antes de su celebración. Pero en el caso, las recusaciones se radicaron el día anterior e incluso el mismo día de la sesión, lo que evidencia su propósito dilatorio.

Que de todas maneras sobre los doctores Víctor Vega Berbén y Carlos Hernández no concurría causal de impedimento, y respecto de los escritos presentados por Ciro Carlos Jiménez Cujia y Edith Pérez Lemus, que en realidad no contenían recusación y, por lo mismo, no debían ser remitidos a la Procuraduría Regional del Cesar.

Que la alegada pérdida de la condición de estudiante del doctor Víctor Vega Berbén no está prevista como causal de recusación en el artículo 150 del C. P. C. Pero además, que esa acusación no es cierta, porque él nunca perdió la condición de estudiante, pues aunque terminó el ciclo de la carrera de Derecho, para el siguiente se matriculó en Economía, conservando esa condición sin solución de continuidad.

Que el CSU consideró que la petición del señor Jiménez no procedía, pues no corresponde a una recusación. Que, de todas maneras, esos escritos se remitieron a la Procuraduría General de la Nación, no porque se considerara que

---

<sup>2</sup> El proceso se fijó el lista entre el 18 y el 20 de octubre de 2011, y la respuesta del demandado se presentó el 20 de octubre de 2011 (fls. 295 y 369).

*eran recusaciones, sino para “garantizar el proceder diamantino del CSU a fin de que si existía alguna falta disciplinaria (...) fuera entonces la autoridad competente quien la determinara”.*

*Que la señora EDIT PEREZ LEMUS el 29 de junio de 2011 recusó a los señores CARLOS EMILIANO OÑATE GOMEZ y ELBERTO PUMAREJO COTES por conflicto de intereses, pues en su elección como miembros del CSU participó el señor Raúl Bermúdez Márquez, quien se presentó como candidato a RECTOR. Pero que esta situación no lo hace incurrir en la prohibición del artículo 30 del C. C. A., pues la misma se refiere a cuerpos colegiados “de elección popular”, naturaleza que no tiene el CSU. Que además, de de todas maneras no se configuraría porque Jesualdo Hernández Mieles “no hizo parte de la lista de candidatos a integrar el CSU de la UPC en representación de los ex Rectores donde resultó elegido Carlos Emiliano Oñate Gómez como miembro principal y Elberto Pumarejo Cotes como miembro suplente, ni tampoco inscribió la lista integrada por aquellos al momento de oficializar su aspiración a integrar el CSU de la UPC”. Que el doctor Jesualdo Hernández tampoco recomendó a los doctores Carlos Emiliano Oñate Gómez y Elberto Pumarejo para que fueran elegidos miembros del CSU.*

*En cuanto al escrito que presentó el señor Armando Alfonso Mendoza el 30 de junio de 2011 alega que tampoco contiene recusación alguna, pues lo que solicitó al CSU fue abstenerse de deliberar y aprobar el acto de designación del Rector de la UPC.*

*En relación con la acusación de no haberse “sustituido” a la Consejera Ada Luz Colmenares, quien se declaró impedida, sostiene que ni el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 ni alguna otra norma previó la suplencia para los miembros del Consejo Superior Universitario.*

*Sobre la falta de competencia: El CSU no tramitó recusaciones sino solicitudes que pretendían tachar la conducta de algunos de sus Consejeros, que fueron*

decididas con imparcialidad. Que si se hubiesen remitido esos escritos a la Procuraduría para que decidiera, “probablemente aún hoy día no se hubiera podido designar Rector en propiedad pues cada vez que se convocó a sesión para ese menester el día anterior de la fecha e incluso el mismo día a escasos minutos de la hora fijada para llevarse a cabo se radicaban reclamaciones que no por llevar el rótulo de ‘recusaciones’ tenían el alcance que tiene tan importante figura jurídica”. Que además, quienes estarían legitimados para presentar las recusaciones serían los candidatos a Rector, pero ninguno de ellos propuso escritos en tal sentido. Que por todo ello, el CSU decidió esas solicitudes, para lo cual era competente.

Desviación de poder: Dice que el demandante cree que es prohibido que los miembros del CSU tengan interés sobre la decisión; pero que es obvio que un interés legítimo debe asistirles, pues dentro de las varias opciones o candidaturas que se presentan se debe escoger la mejor para la Universidad, teniendo en cuenta la experiencia, la probidad, la transparencia, el compromiso, la confianza, el talante, su propuesta, su desempeño anterior, su dinamismo, etc.

Excepción: A título de excepción propuso la Ineptitud sustantiva de la demanda, porque ninguna de las causales alegadas encuadran dentro de las específicas del proceso electoral ni dentro de las generales del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

## **5. Alegatos de conclusión**

a.- El doctor Hugo Mendoza Guerra, coadyuvante del demandado, solicitó que se declare probada la excepción. Sobre el fondo del asunto calificó de impertinentes los escritos de recusación, porque no se presentaron con la antelación debida (5 días antes), los solicitantes carecían de legitimación y porque no era el mecanismo apropiado para tratar de excluir a algún miembro del CSU en la votación para elegir Rector de la Universidad.



b.- El apoderado del demandado, en términos generales, reiteró los argumentos expresados al contestar la demanda. Agregó que de haberse enviado a la Procuraduría los escritos que según el demandante eran "recusaciones" no se les había dado trámite. Que así lo evidencia el hecho que habiéndose radicado éstos en esta entidad el día 22 de julio de 2011, el 30 de enero de 2012 la Procuraduría no se ha pronunciado al respecto, pese a contar con 10 días hábiles para ello.

Que se demostró que los demás hechos en que se basó la demanda son infundados, por lo siguiente:

- El Secretario del Tribunal de Garantías Electorales y Secretario General de la UPC certificó que para el 28 de noviembre de 2011 el señor Víctor Vega Berbén posee la calidad de representante de los estudiantes ante el CSU.
- Igualmente para el 30 de junio de 2011 la doctora Karla Liliana Jaramillo Suárez tenía la condición de Consejera en representación del sector productivo del departamento del Cesar.
- El doctor Roberto Daza Suárez no presentó la renuncia a su candidatura en el marco de la sesión para elegir al Rector de la UPC, sino que lo hizo con un mes y una semana de antelación.

c.- El demandante presentó escrito en el que dice desistir de las pretensiones, porque "estudiado el negocio y visto las pruebas que obran en la actuación, observo que los hechos expuestos en mi demanda, no corresponden a la perspectiva que tenía sobre los mismos, ahora lo comprendo de mejor manera", por lo que solicitó que "no se acceda a las súplicas de mi demanda" (fl. 466).

Esta petición de desistimiento fue negada en auto del 2 de febrero de 2012 (fl. 484).

## **6. Concepto del Ministerio Público**

*El Agente del Ministerio Público expuso su concepto-alegato de conclusión, en los siguientes términos:*

*Consideró que la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por no explicar el concepto de violación debe fracasar porque la demanda sí contiene las normas que se consideran violadas y explicación precisa del concepto de violación. Así mismo, se formulan los motivos de ilegalidad que padece el acto demandado. Que el argumento del demandado de que ninguna de las causales alegadas “tienden efectivamente a su configuración”, no es un medio exceptivo sino una alegación para la prosperidad o no de los cargos propuestos.*

*Sobre la expedición irregular del Acuerdo 014 de 2011: Estima que el cargo aparece proado, pues conforme al artículo 30 del Código Contencioso Administrativo, cuando se presente un impedimento o una recusación, la autoridad no puede expedir el acto hasta tanto no se haya resuelto ese trámite incidental por la autoridad competente, porque la competencia, aunque no se pierde, queda suspendida.*

*Que en el caso, el CSU inobservó ese mandato, porque:*

- No tenía facultad para resolver las recusaciones de sus miembros, pues esa función radica en el superior funcional o en la Procuraduría Regional del Cesar. Como el CSU no tiene superior funcional, la competente para resolverlas era la Procuraduría.*
  
- La elección del Rector sólo debió realizarse una vez se hubiesen resuelto por el competente las recusaciones.*

- *Entre tanto, la competencia para elegir estaba suspendida.*
  
- *Las recusaciones fueron enviadas a la Procuraduría Regional el 22 de julio de 2011, después de haberse hecho la elección.*

*Que en consecuencia se evidencia que el acto demandado vulneró el artículo 30 del C. C. A., por lo cual debe anularse por haberse expedido irregularmente. Que esta causal está íntimamente ligada con la vulneración del debido proceso de que trata el artículo 29 constitucional.*

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

*La competencia de la Sala para conocer de esta acción electoral en única instancia está fijada por lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 128 del C.C.A. (Decreto 01 de 1984), modificado por el Decreto 597 de 1988 artículo 2 y por la Ley 446 de 1998 artículo 36; al igual que por lo normado en el Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado. La Universidad Popular del Cesar es del orden nacional.*

### **2.- De la prueba del acto de elección acusado**

*La designación del doctor Jesualdo Hernández Mieles como Rector de la U.P.C., para el período 2011-2015, se acreditó con la copia auténtica del Acuerdo 014 expedido el 30 de junio de 2011 por el Consejo Superior Universitario de ese establecimiento educativo, publicado en el Diario Oficial 48.121 del 5 de julio de 2011<sup>3</sup>.*

### **3. Excepción de Ineptitud sustantiva de la demanda**

---

<sup>3</sup> *Folios 1 a 3 y 5 c. 1.*

*El fundamento de este argumento que se propone como medio exceptivo, no constituye en realidad una excepción en el sentido de ser un hecho que impida el surgimiento de la pretensión. Es un argumento que se dirige a que no prospere el petitum de la demanda.*

#### **4. Análisis de los cargos propuestos**

*Aunque en la demanda se propusieron cuatro cargos contra el acto de elección, el fundamento de todos ellos es el mismo: Que el CSU de la Universidad del Cesar resolvió en la sesión del 30 de junio de 2011 las recusaciones que se presentaron contra cuatro (4) de sus miembros, lo que en criterio del demandante configura expedición irregular del acto de elección por falta de competencia del órgano que lo expidió, porque el Consejero Víctor Vega Berbén no podía tener la calidad de integrante de este cuerpo colegiado. También se alega que la elección se produjo viciada de desviación de poder.*

#### **Fundamento de todos los cargos: Haberse resuelto por el CSU las recusaciones**

*Se fundamentan las censuras en que, a pesar de que antes de la sesión citada para designar Rector de la UPC, se presentaron **recusaciones** contra varios miembros del CSU, éste omitió la obligación de remitirlas a la Procuraduría Regional para que las resolviera, y asumió decidir las negativamente para a renglón seguido, llevar a cabo la votación para elegir. Señala el demandante que ese proceder desconoció el artículo 30 del C.C.A.*

#### **Contenido y análisis del artículo 30 del C. C. A.**

**“ARTICULO 30. GARANTIA DE IMPARCIALIDAD.** A los funcionarios que deban realizar investigaciones, practicar pruebas **o pronunciar decisiones definitivas**, se aplicarán, además de las causales de recusación previstas para los jueces en el Código de Procedimiento Civil, las siguientes:

1. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado;

2. Haber sido recomendado por él para llegar al cargo que ocupa el funcionario o haber sido designado por éste como referencia con el mismo fin;

El funcionario, dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que comenzó a conocer del asunto o en que sobrevino la causal, manifestará el impedimento por escrito motivado y **entregará el expediente a su inmediato superior, o al procurador regional, si no lo tuviera.**

La autoridad ante quien se manifieste el impedimento decidirá en el término de diez (10) días y en forma motivada, sin que contra la decisión quepa recurso; y al decidir señalará quién debe continuar el trámite, pudiendo si es preciso designar funcionario ad hoc; en el mismo acto ordenará la entrega del expediente al designado que ha de sustituir al separado del conocimiento.

Las causales de recusación también pueden declararse probadas de oficio por el inmediato superior o por el procurador regional; los interesados también podrán alegarlas en cualquier tiempo. En estos eventos se aplicará, en lo pertinente, el procedimiento antes descrito.

El superior o el procurador regional podrán también separar del conocimiento a un funcionario cuando, a su juicio, en virtud de denuncias puestas por el interesado, aquel no garantice la imparcialidad debida.

El trámite de un impedimento suspenderá los plazos para decidir o para que opere el silencio administrativo”.

La norma que se comenta guarda estrecha relación con el artículo 209 de la C.P, según el cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales y

se desarrolla con fundamento en varios principios, entre ellos el de la imparcialidad. Agrega la disposición constitucional que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

*El principio de imparcialidad se define como el “desinterés frente a las partes, trato sin favoritismos, consideración equidistante y ecuánime (...) incardina la seguridad, concordia y justicia”<sup>4</sup>.*

De este parámetro se dice que

*“afecta directamente a las autoridades y al personal de las Administraciones Públicas (...) aunque su objetivo era la neutralidad de la Administración frente a los intereses particulares. La imparcialidad no se opone a la acción política global de la Administración, sino a la decisión singular determinada por la influencia de un interés particular o tomada por quien puede parecer que actúa motivado por ese interés. Protege, pues, la legalidad y la buena apariencia de la Administración”<sup>5</sup>.*

*Tal valor superior debe tener desarrollo en los estatutos y normas que regulan la actividad de la Administración a fin que se imponga como pauta que garantice transparencia en la actuación del Estado a través de la cual se adoptan las decisiones al interior de las instituciones.*

*La doctrina señala que los principios fundamentales del procedimiento administrativo son directrices que definen su esencia y justifican su existencia, las cuales explican, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el por qué y para qué de la aplicación de tales principios, que le dan nacimiento a los caracteres jurídicos del procedimiento administrativo<sup>6</sup>.*

---

<sup>4</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA, Driskill S.A., Tomo XIV, p. 970.

<sup>5</sup> Enciclopedia Jurídica Básica, Ed. Civitas, p. 3374.

<sup>6</sup> DROMÍ, Roberto. Derecho Administrativo, 12ª edición, Ed. Ciencia y cultura, Buenos Aires, 2009, p. 1110 y 1116.

*El mismo autor refiere que “El actuar transparente de la Administración Pública, la diafanidad pública, debe regir para todos los procedimientos administrativos, tanto de preparación de la voluntad administrativa unilateral (actos) como de la voluntad administrativa bilateral (contratos)” (ibídem, p. 221).*

*El artículo 30 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) establece que como garantía del principio de imparcialidad, los funcionarios, cuando les corresponda decidir, deben declararse impedidos si en ellos concurre alguna causal de recusación la cual debe manifestarse por escrito con expresión concreta del motivo legal invocado.*

*Estas situaciones pueden corresponder a las previstas en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil o en el mismo artículo 30 del C. C. A.*

*En el mismo artículo 30 del C. C. A. se establece que el “expediente”, junto con el escrito de recusación, debe remitirse al inmediato superior o al Procurador Regional, cuando el funcionario no tuviere superior.*

*La autoridad correspondiente (ya sea el superior o el Procurador Regional) debe resolver de manera motivada la recusación en un término de **10 días**, a través de auto no susceptible de recurso, indicando quién debe continuar el trámite y, si es del caso, designará funcionario ad-hoc.*

*El superior o el Procurador podrán separar del conocimiento del asunto a un funcionario cuando, a su juicio y en virtud de denuncia interpuesta por el interesado, considere que no garantiza la “**imparcialidad debida**”.*

*El trámite del impedimento o de la recusación **suspenderá** los plazos para decidir<sup>7</sup>.*

---

<sup>7</sup> Sobre el tema puede verse: SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo (Tomo II), Universidad Externado de Colombia, 4ª ed, 2007, p. 236 a 239.

Contenido de los escritos de recusación

En el caso, está demostrado que entre el 20 y el 30 de junio de 2011 se presentaron los siguientes escritos de recusación, que coinciden con los aludidos por el demandante en el cargo que se analiza:

- De Karol Juleth Guaje Ibarra y Leonidas Soto León

En escritos separados<sup>8</sup> recusaron a la doctora ADA LUZ ALMENARES, miembro del CSU de la UPC (copia auténtica, fls. 63 a 67 anexo 1). La causal de recusación que se invocó es la prevista en el numeral 1. del artículo 30 del C. C. A., que establece lo siguiente:

*“Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado”.*

En criterio de los recusantes, la doctora Almenares, representante de las Directivas Académicas, cuando se inscribió lo hizo “dentro de una lista encabezada por el señor Raúl Enrique Maya Pabón quien es actual candidato a la Rectoría de esta institución” (fl. 65).

Adujeron que a la señora Adaluz Colmenares debe separársele del proceso de designación de Rector, y como quiera que no tiene suplente, debe nombrarse un remplazo ad-hoc.

- De Edith Pérez Lemus

---

<sup>8</sup> La primera ante la Procuraduría y el segundo ante el propio recusado.



En escrito dirigido al doctor CARLOS OÑATE GOMEZ, miembro del CSU, lo recusó, para lo cual invocó como causal un supuesto conflicto de intereses porque el 22 de junio de 2011 se llevó a cabo la elección de los representantes de los ex Rectores y del Sector Productivo ante al CSU, siendo elegido como representante principal de los ex rectores el señor Oñate Gómez, elección en la que participó el doctor Raúl Bermúdez Márquez, para ese entonces candidato a ser designado Rector de la Universidad (copia auténtica, fls. 68 a 71 anexo 1). Solicitó apartar al recusado del proceso para elegir Rector e informó que sobre dicha situación se había enterado a la Procuraduría Regional, para lo cual se anexó copia de los escritos presentados ante esa entidad (uno ante el Procurador General y otro ante el Regional) (fls. 72 a 81 anexo 1).

- De Ciro Carlos Jiménez Cujía

En escrito dirigido al señor VICTOR VEGA BERBEN, miembro del CSU de la UPC, lo **recusó** porque “perdió la calidad de estudiante, requisito esencial para representar a los estudiantes en dicho estamento”, sin invocar ninguna causal de recusación o de impedimento (copia auténtica, fls. 91 a 93 anexo 1). Agrega que para hacerle fraude al Reglamento Interno de la Universidad el recusado “se inscribió y matriculó en otro programa académico”, lo que no revive por sí sólo la calidad de miembro que perdió.

- De Armando Alfonso Mendoza Verdecia

Ante el CSU de la UPC, **recusó** a KARLA JARAMILLO SUAREZ, Consejera en representación de los gremios productivos del Cesar, porque en su criterio fue designada de una plancha de la cual hizo parte el doctor Aldemar Palmera, quien no estaba legitimado pues se presentó por la Federación Colombiana de Contadores Públicos, que no tiene su sede principal en el departamento del Cesar, al no encontrarse registrada en la Cámara de Comercio de Valledupar (fls. 162 a 166 c. pruebas 1).

*En todos los escritos mencionados, de una y otra forma, se solicitó que el CSU se abstuviera de proceder al nombramiento del Rector de la UPC **hasta tanto no se resuelvan las recusaciones.***

*Actuación del CSU ante esas recusaciones*

*El CSU de la Universidad Popular del Cesar no le dio trámite previo a las recusaciones que se dejaron enunciadas.*

*El tratamiento que se le dio a esos escritos quedó consignado en el Acta N° 010 del 30 de junio de 2011, iniciada a las 11:27 a.m., en la que finalmente se votó para elegir al Rector, documento que se aportó en copia auténtica y en el cual se registró lo siguiente:*

*En dicha sesión el doctor Iván Morón Cuello fungió como secretario de la sesión, a la que asistieron las siguientes personas, como miembros del CSU:*

*José Maximiliano Gómez Torres, Delegado Ministra de Educación*

*Ernesto Miguel Orozco Durán, Designado por Presidente República*

*Evelio José Daza Daza, Delegado del Gobernador del Cesar*

*Carlos Gilberto Hernández Martínez, Representante de los docentes*

***Víctor Augusto Vega Berbén***, Representante de los estudiantes

*Emiliano Piedrahita Porras, Representante de los egresados*

***Carlos Oñate Gómez***, Representante de los ex rectores

***Karla Jaramillo Suárez***, Representante del sector productivo

***Ada Luz Almenares Campo***, Representante de las directivas académicas

*Enrique Meza Daza, Rector (E) de la UPC, asistió con voz pero sin voto.*

*De los 9 miembros principales del Consejo, existía recusación contra 4 de ellos: Víctor Augusto Vega Berbén, Carlos Oñate Gómez, Karla Jaramillo Suárez y Ada Luz Almenares Campo.*

*El secretario leyó uno a uno los escritos de recusación y luego cada uno de los RECUSADOS hizo una intervención en la que manifestaba su opinión sobre ello, es decir, si aceptaba o no la recusación. Enseguida los demás Consejeros intervinieron dando su apreciación sobre la recusación planteada, y todos las calificaron como improcedentes y por tanto las rechazaban.*

*En definitiva, la siguiente fue la forma como se trataron y se resolvieron las recusaciones contra los 4 Consejeros miembros del CSU de la Universidad Popular del Cesar:*

**1.- RECUSACION CONTRA KARLA JARAMILLO, REPRESENTANTE DEL SECTOR PRODUCTIVO**

*Luego de discusiones, se votó de la siguiente manera:*

**RECUSADA:** *Cuando se le dio la palabra calificó la recusación de temeraria y por tanto la rechazó de plano.*

**PRESIDENTE:** *Aceptó las razones de KARLA y rechaza la recusación*

**ERNESTO OROZCO:** *Aceptó las razones de KARLA y rechaza la recusación*

**EVELIO DAZA:** *Rechaza la recusación por temeraria*

**CARLOS HERNANDEZ:** *Se abstiene de votar*

**VICTOR VEGA B.:** *Rechaza la recusación por temeraria*

EMILIANO PIEDRAHITA: *Se abstiene de votar*

CARLOS OÑATE: *Rechaza la recusación*

ADA LUZ ALMENARES: *Se abstuvo de votar*

CONCLUSION: 5 RECHAZARON la recusación “porque no se configura ninguna causal de impedimento en la recusación”; 3 abstenciones. La recusada no votó.

## 2.- RECUSACION CONTRA ADA LUZ ALMENARES, REPRESENTANTE DE LAS DIRECTIVAS ACADEMICAS

*Luego de discusiones, se votó de la siguiente manera:*

RECUSADA: *Adujo que aunque no existen razones jurídicas que encajen con su análisis lógico y jurídico, determinó “separarse del proceso”*

**“DECISION:** El Consejo Superior resolvió aceptar por mayoría la decisión de la Consejera ADA LUZ ALMENARES CAMPO, Representante de las Directivas Académicas en el sentido de apartarse del proceso de designación de Rector, mientras sea candidato el señor RAUL MAYA PABON. Igualmente acordó remitir copia de la respuesta a la señora Karol Guaje. **No votó la recusada**”.

## 3.- RECUSACION contra CARLOS OÑATE GOMEZ, REPRESENTANTE DE LOS EX RECTORES

RECUSADO: *Rechazó tajantemente la recusación*

PRESIDENTE: *La rechazó y aceptó las razones del recusado*

ERNESTO OROZCO: *Rechazó la recusación y aceptó los argumentos del recusado*

EVELIO DAZA: *Rechazó la recusación por descarada*  
ADA LUZ ALMENARES: *No vota la recusación*  
CARLOS HERNANDEZ: *Se abstuvo de votar*  
VICTOR VEGA B.: *Acompañó el rechazo y se sumó a los argumentos  
del recusado*  
KARLA JARAMILLO: *La rechazó y se sumó a los argumentos del  
recusado*  
EMILIANO PIEDRAHITA: *La rechazó y acogió los argumentos del recusado*

CONCLUSION: *6 rechazos y 2 abstenciones. El recusado no votó.*

4.- RECUSACION contra **VICTOR VEGA BERBEN, REPRESENTANTE DE LOS ESTUDIANTES**

RECUSADO: *Rechazó de plano la recusación*  
  
PRESIDENTE: *Acogió la decisión del recusado de rechazar la  
recusación*  
ERNESTO OROZCO: *Rechazó de plano la recusación*  
EVELIO DAZA: *Rechazó la recusación*  
ADA LUZ ALMENARES: *No votó*  
CARLOS HERNANDEZ: *Rechazó de plano la recusación*  
EMILIANO PIEDRAHITA: *La rechazó y acogió los argumentos del recusado*  
KARLA JARAMILLO: *La rechazó y se sumó a los argumentos del recusado*  
CARLOS OÑATE: *También la rechazó de plano*

CONCLUSION: *7 rechazos y 1 abstención. El recusado no votó.*

Luego de resueltas las recusaciones, se hizo la votación para elegir Rector de la Universidad, de la siguiente manera:

EVELIO DAZA (Representante gobernador): NO RECUSADO. Por Jesualdo

**CARLOS OÑATE (Rep. Ex rectores) :** **RECUSADO.** Por Jesualdo

**KARLA JARAMILLO (Sector Productivo):** **RECUSADA.** Por Jesualdo

EMILIANO PIEDRAHITA (Egresados) : NO RECUSADO Por Jesualdo

**VICTOR VEGA B. (Estudiantes) :** **RECUSADO.** Por Jesualdo

CARLOS G. HERNANDEZ (Docentes) : NO VOTO

**ADA LUZ ALMENARES (Directivas Acad.): IMPEDIDA.** NO VOTO

ERNESTO OROZCO D. (Presidente Rep.) : NO VOTO

JOSE MAXIMILIANO GOMEZ (Presidente CSU) NO VOTO

Enseguida el secretario informó que “el nuevo Rector designado de la Universidad Popular del Cesar es el doctor Jesualdo Hernández Mieles por decisión mayoritaria de cinco (5) votos del Consejo Superior Universitario” (fl. 156 c. pruebas 1).

#### **Decisión de la Sala frente al hecho fundamento de los cargos**

La Sala considera que la vulneración que se alega del artículo 30 del C. C. A. con la expedición del acto demandado (Acuerdo 014 del 30 de junio de 2011 del CSU de la UPC) no resulta demostrada con el acta 010 de 30 de junio de 2011 del CSU de la UPC a la que se acaba de hacer referencia, pues el supuesto del que partió la demanda no existió.

*La Sala encuentra que el presupuesto que permite la aplicación del artículo 30 del C. C. A. (Decreto 01 de 1984), esto es, que “el funcionario” no tenga superior que le defina el impedimento o la recusación, no se presenta en el caso bajo estudio.*

*En efecto, en el caso los escritos de recusación no se elevaron contra el Consejo Superior Universitario de la Universidad Popular del Cesar como máximo órgano de dirección de la entidad, sino contra algunos de sus integrantes.*

*Así las cosas, era perfectamente válido que este cuerpo colegiado actuando como tal, ejerciera su competencia para pronunciarse sobre tales situaciones, pues aunque el CSU de la Universidad Popular del Cesar no tiene superior jerárquico, esa condición no puede predicarse de los consejeros que integran ese Consejo.*

*No hay razón para entender que los miembros del propio Consejo Superior Universitario deben sustraerse a esa jerarquía administrativa y de gobierno, máxime para cuando se trata de la elección del Rector.*

*Aunque lo anterior sería suficiente para dar por no demostrado el hecho en el que se fundamentó el cargo, la tesis de la inaplicación del artículo 30 del C. C. A. para el caso decidido, referido a recusaciones contra integrantes del CSU de la UPC se respalda con la forma como se deben resolver este tipo de situaciones en otros cuerpos colegiados que no tienen “superior”.*

*Por ejemplo en los Concejos Municipales, entidad de carácter administrativo, la recusación contra alguno de sus miembros debe hacerse “ante la Corporación”, quien como órgano colegiado decide lo pertinente<sup>9</sup>.*

---

<sup>9</sup> Ley 136 de 1994, artículo 70.

Otro ejemplo lo encontramos en las altas Cortes, cuerpos colegiados con funciones judiciales, en los que también la recusación contra alguno de sus integrantes, se resuelve por la misma Corporación, esto es, sin necesidad de remitir tales escritos a la Procuraduría General de la Nación.

Entonces, tratándose de las **recusaciones** que se presentaron en el marco de la elección del Rector de la Universidad Popular del Cesar, lo pertinente era que cada uno de los miembros del Consejo Superior Universitario recusados manifestara si aceptaba o no los hechos que fundamentaban la solicitud, pues tales causas resultan ser propias del fuero interno de cada servidor, y luego de ello -las aceptara o no-, que el CSU como órgano, resolviera lo pertinente.

Bajo estos argumentos, la Sala concluye que hizo bien el Consejo Superior Universitario de la UPC en la sesión del 30 de junio de 2011, en poner primeramente y en forma individual, en consideración de cada uno de los cuatro (4) miembros del CSU de la UPC los escritos en los cuales se plantearon las "recusaciones" en su contra, para que manifestaran si los aceptaban o no.

Y luego de ello, como máximo organismo de dirección y de gobierno de la Universidad, el CSU entró a votar lo pertinente, determinando en todos los casos que aceptaban las manifestaciones hechas por cada uno de los recusados.

En efecto, tres de los recusados, a saber, señor Karla Jaramillo Suárez y señores Víctor Vega Berbén y Carlos Oñate Gómez, RECHAZARON en forma individual los escritos en los que se les recusaba, argumentos que fueron acogidos por el CSU en pleno. Y el otro miembro recusado, a saber doctora ADA LUZ ALMENARES, sí consideró que debía apartarse de la votación y decisión, aspecto que igualmente fue aceptado por el resto de los Consejeros que componían el CSU de la UPC.

En el momento de la votación, como quedó demostrado, el consejero recusado no votó, aspecto este de la mayor importancia para los efectos de lo que se decide



*por la Sala, porque queda acreditado que la recusación a miembros individualmente considerados no redujo el quórum necesario para resolver sobre cada una de ellas.*

*La única solicitud aceptada por la recusada fue la de la doctora Ada Luz Almenares, representante de las directivas académicas, argumentos y decisión que el resto de miembros del CSU aceptó, sin que para su caso se requiriera designarle remplazo, teniendo en cuenta que entre 9 miembros, su abstención en la votación tampoco afectaba el quórum decisorio.*

*Entonces, no puede decirse que el Consejo Superior Universitario de la Universidad Popular del Cesar desconoció abiertamente el mandato contenido en el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), pues el supuesto fáctico fundamental para ello no se estructuró en el caso, como quedó ampliamente detallado.*

*En cuanto a otros hechos atribuidos como causal de nulidad del acto de elección, se tiene:*

*Respecto de la convocatoria ilegal a elección de Rector, porque se había citado para asuntos previos, quedó desvirtuado con el acto de convocatoria al CSU para las 11:00 a.m. del 30 de junio de 2011, para tratar los siguientes temas:*

*“1.- Verificación del quórum*

*2.- Estudio y decisión actas correspondientes a la sesiones del 30 de mayo y 22 de junio de 2011.*

*3.- Estudio y decisión sobre designación rector Universidad Popular del Cesar 2010-2014 para culminar el período.*

*4.- Lectura de correspondencia*

*5.- Propositiones y varios” (fls. 167 a 169. c. anexo 1)*

*Entonces sí se convocó para elegir al Rector, y resulta no sólo lógico sino además necesario que el “Estudio y decisión” de esa designación involucraba todos los aspectos inherentes al mismo, entre ellos la de resolver las recusaciones que se presentaron contra algunos miembros del CSU de la UPC.*

*Sobre la falta de competencia del doctor VICTOR VEGA BERBEN, representante de los estudiantes ante el CSU, por haber perdido la condición de estudiante no se demostró, y en cambio quedó desvirtuada con certificación de la Jefe de Admisiones, Registro y Control Académico de la UPC según la cual el citado estaba matriculado en el programa de “Economía” desde el segundo semestre del año 2010 (fl. 134 c. 1).*

*Por último, en lo atinente a la “desviación de poder” por el hecho de que uno de los miembros del Consejo Superior Universitario de la Universidad Popular del Cesar manipuló el quórum, entrando y saliendo del recinto, es una afirmación carente de la más mínima prueba, y de todas maneras en un cuerpo colegiado compuesto por nueve (9) miembros, resultaba irrelevante que uno de ellos se retirara momentáneamente, pues su ausencia no tendría la capacidad de afectar el quórum.*

*En consecuencia, no se acreditó que el acto de elección demandado hubiese incurrido en alguna de las causales de nulidad que se le endilgaron, porque se expidió en forma regular, por el organismo competente y en cumplimiento de los fines y funciones propios del CSU de la Universidad Popular del Cesar.*

*En mérito de 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: DECLARAR** infundada la excepción de Ineptitud sustantiva de la demanda propuesta por el demandado.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO: ARCHIVAR** la actuación, una vez quede en firme esta sentencia.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA      MAURICIO TORRES CUERVO**

*Presidente*

**ALBERTO YEPES BARREIRO**