

UNIVERSIDAD PUBLICA - Autonomía. Naturaleza jurídica. Elección de sus directivas se rige principalmente por sus estatutos / ENTES UNIVERSITARIOS AUTONOMOS - Características. Elección de sus directivas se rige principalmente por sus estatutos

(...) Las universidades públicas no son entidades descentralizadas especiales, sino, por el contrario, entidades autónomas en la estructura del Estado y, por tanto, constituyen una categoría de organización especial, que se rige por sus propios estatutos y con un régimen dado por la ley, esto es, el de la autonomía. Así, en desarrollo del artículo 69 de la Constitución Política, fue dictada la ley 30 de 1992, por medio de la cual “se organiza el servicio público de educación superior”, que en el artículo 28 estableció que, en virtud de la autonomía universitaria, las universidades tienen el derecho “a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”. De igual forma, la referida norma consagra que las universidades oficiales, al organizarse como entes universitarios autónomos, gozan de autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y pueden elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden. Además, consagró que el régimen especial que se predica de esas instituciones, entre otras cosas, comprende la organización y elección de directivas, así como del personal docente y administrativo. En ese orden de ideas, como bien lo ha puesto de presente reiterada jurisprudencia de esta Sección, en razón al régimen de autonomía que tienen las universidades oficiales, no cabe duda de que, dentro de cualquier proceso de consulta o de elección de directivos, es, en principio, el Estatuto General de la Universidad, el que se convierte en el derrotero de dicho proceso y, por consiguiente, es la disposición a cumplir por todos los involucrados. Seguida a ésta, estarán el acto de convocatoria y las diferentes resoluciones que sobre el particular dicte la respectiva universidad. En consecuencia, cualquier irregularidad que se presente en las elecciones de directivos en las universidades públicas debe ser analizada bajo lo dispuesto, en primera medida, en el Estatuto General, para luego, contrastarlo con lo dicho en el acto de la convocatoria y en las demás resoluciones pertinentes.

UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER - Elección de los representantes ante el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje / CONSEJO ELECTORAL - No tiene competencia para modificar el reglamento de elecciones / CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO - Le corresponde reglamentar las elecciones

En el presente caso, la Sala verifica que el Consejo Electoral de la UFPS, en el proceso de elección que dio lugar al acto acusado, en sesión ordinaria del 4 noviembre de 2010, que consta en el Acta No. 05, entre otros asuntos, decidió “integrar en un solo tarjetón las dos tarjetas electorales para que los docentes ejerzan su derecho de elegir los dos (2) representantes profesoriales que requiere el CIARP”. Así mismo, de forma expresa manifestó que “teniendo en cuenta que son dos representaciones, los docentes deberán votar por dos candidatos. Si el votante marca dos veces el mismo candidato, el voto quedaría anulado”. De acuerdo con lo expuesto, no cabe duda, a juicio de la Sala, que el Consejo Electoral de la UFPS no sólo modificó el tarjetón electoral a efectos de elegir los representantes de los docentes al Comité Interno de Asignación y Reconocimiento

de Puntaje, sino que también, con ocasión de dicho cambio, introdujo una nueva modalidad de voto nulo. En efecto, el hecho de que respecto del nuevo tarjetón electoral se contemplara que la doble marcación del mismo candidato constituiría voto nulo, evidencia que se consagró un nuevo supuesto que, valga la pena aclarar, no preveía el Reglamento de Elecciones (Acuerdo No. 013 de 1995) como situación que da lugar a la anulación del voto. Empero, de acuerdo con las disposiciones que quedaron reseñadas en líneas anteriores, es claro que el Consejo Superior Universitario de la UFSP, al tener la exclusiva atribución para dictar el reglamento de elecciones, era el único órgano competente para realizar una modificación en tal sentido y para ampliar las situaciones que generan la nulidad del voto, que consagra el literal I del artículo 27 del Acuerdo No. 013 de 1995. Esa es razón suficiente para afirmar que no podía el Consejo Electoral realizar tales cambios, pues no tenía la competencia para modificar el Reglamento de Elecciones ni para disponer la aplicación de una nueva causal de nulidad del voto al proceso electoral que terminó con la expedición del acto acusado. Dentro de este orden de ideas, no cabe duda de que los votos que fueron depositados en favor del señor Gabriel Peña, no podían ser anulados porque en el tarjetón se marcó dos veces a dicho candidato. Por el contrario, debieron considerarse como válidos, pues representaban claramente la intención de los electores de tener a dicho candidato como su representante ante el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje. Aunado a lo anterior, es pertinente aclarar que si bien se podían elegir dos (2) representantes de los docentes ante el referido Comité, es lo cierto que no era obligatorio que los electores votaran por dos candidatos, toda vez que podría presentarse que solo uno fuera de su preferencia. Así, era entendible que los electores votaran por un solo candidato y que al aparecer dos veces en el mismo tarjetón, marcaran doblemente dicha opción, lo cual no debió ser invalidado con fundamento en una causal que no existe en el reglamento de elecciones. En conclusión, no cabe duda de que el Consejo Electoral desbordó sus competencias, pues solo el Consejo Superior Universitario puede reglamentar las elecciones. Con ello vició la actuación administrativa electoral, motivo por el cual se declarará nula la elección de los señores Raimundo Alonso Pérez Gómez y Ramón Armando Bayona Trillos como representantes ante el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje de la UFPS. Así las cosas, la Sala advierte que por encontrarse debidamente probada la falta de competencia del Consejo Electoral para modificar el reglamento de elecciones, no analizará los demás cargos propuestos por la parte demandante. Las anteriores son razones suficientes para concluir que, como se anticipó, lo que se impone es revocar la sentencia del 11 de abril de 2013 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Resolución No. 1003 del 20 de diciembre de 2010, proferida por el Rector de la UFPS, en lo referente a la elección de los representantes de los docentes ante el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje de la UFPS.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 54001-23-31-000-2012-00214-01

Actor: GABRIEL PEÑA RODRIGUEZ

Demandado: UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación que presentó el apoderado judicial del demandante contra la sentencia de 11 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor Gabriel Peña Rodríguez, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad electoral, en la que planteó las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: *Que se declare la nulidad de la Resolución No. 1003 del 20 de diciembre de 2010 emanada de la Rectoría de la UFPS en su contenido y en especial en donde se declara y reconoce los representantes profesoriales al Comité de Reconocimiento y Asignación de Puntajes y otros estamentos.*

SEGUNDA. *Que se declare la nulidad del Acta de Escrutinio de fecha 24 de noviembre de 2010, en el cual se realizaron los cómputos de los votos para el Comité de Reconocimiento y Asignación de Puntajes y otros Estamentos Universitarios.*

TERCERO. *Que se declare la nulidad del Acta de Escrutinio de la Sede UFPS de Cúcuta de fecha 6 de noviembre de 2010 y dada a conocer el 6 de diciembre de 2010 en la cual se realizaron los cómputos de los votos para el Comité de Reconocimiento y Asignación de Puntajes y otros Estamentos Universitarios.*

CUARTO. *Que se declare la nulidad del Acta de Escrutinio de la sede UFPS de Ocaña sin fecha y dada a conocer el 6 de diciembre de 2010, [en] la cual se realizaron los cómputos de los votos para el Comité de Reconocimiento y Asignación de Puntajes y otros Estamentos Universitarios.*

QUINTO. *Que se declare la nulidad del Acta 05 del Consejo Nacional Universitario de fecha 4 de noviembre de 2010 y dada a conocer el 6 de diciembre de 2010, en lo concerniente al Comité de Reconocimiento y Asignación de Puntajes y otros Estamentos Universitarios.*

SEXTO. Que se declare la nulidad del Acta 06 del Consejo Electoral Universitario de fecha 10 de noviembre de 2010 y dada a conocer el 6 de diciembre de 2010, en lo concerniente al Comité de Reconocimiento y Asignación de Puntajes y otros Estamentos Universitarios.

SEPTIMO. Que se declare la nulidad del Boletín No. 04 del 24 de noviembre de 2010 del Consejo Nacional Electoral Universitario, actos emitidos con ocasión de la elección del Comité de Reconocimiento y Asignación de Puntajes y otros Estamentos Universitarios.

OCTAVO. Que una vez declarada la nulidad de los actos que declaran (sic) la elección, conforme al (sic) 229 del CCA, se realicen nuevos escrutinios y se den valor a los votos marcados en favor del Dr. Gabriel Peña.

NOVENA. Que si su señoría considera pertinente declarar nula la elección, se cite a nuevas elecciones”.

2. Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones, en síntesis, el actor adujo:

- Que en la Universidad Francisco de Paula Santander (en adelante UFPS) se organizó el calendario electoral con el fin de que los días 5 y 6 de noviembre de 2010 se eligieran los representantes de los docentes y de los estudiantes a los diferentes cuerpos colegiados (Estamento Docente y Estamento Estudiantil).
- Que dichas elecciones se encuentran reglamentadas mediante el Acuerdo No. 013 del 10 de febrero de 1995, expedido por el Consejo Superior Universitario de la UFPS.
- Que los señores Gabriel Peña Rodríguez y Héctor Jaime Duque Moreno se inscribieron como candidatos al cuerpo colegiado del estamento docente, que se denomina “Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje”.
- Que desde el inicio del proceso electoral se presentaron ciertas inconsistencias, como, por ejemplo, que en el boletín No. 1 del 26 de octubre de 2010 se haya publicado incorrectamente el nombre del señor Peña Rodríguez.
- Que solo hasta el 3 de noviembre de 2010, esto es, 2 días antes de que culminara la campaña electoral, el Consejo Electoral Universitario procedió a corregir tal error.

- *Que el 3 de noviembre de 2010, cuando se explicaron las reglas que iban a regir las elecciones se puso de presente que respecto del Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje “se podía marcar por dos candidatos en la misma tarjeta electoral.”*
- *Que el Consejo Electoral Universitario usurpó las funciones del Consejo Superior Estudiantil, pues “modificó las reglas sobre los tarjetones y sobre las denominaciones de voto nulo, [que se encuentran] consagradas en el Acuerdo 013 de 1995”.*
- *Que mediante Acta No. 05 del 4 de noviembre de 2010, el Consejo Electoral Universitario reformó el diseño del tarjetón electoral “dividiéndolo en dos partes y cada una de ellas repitiendo los tres candidatos”.*
- *Que ese nuevo tarjetón no tuvo la publicidad suficiente a efectos de que los jurados, docentes y candidatos aprendieran cómo manejarlo y, en consecuencia, no incurrieran en errores.*
- *Que la confusión que causó el nuevo tarjetón fue de tal magnitud que a pesar de que sólo son 120 docentes de la UFPS con capacidad de elegir, con la duplicidad de votos en un mismo tarjetón, terminaron votando 240 docentes. Es decir, votaron el doble de las personas facultadas para elegir los representantes del Estamento Docente.*
- *Que, según el Acuerdo 013 del 10 de febrero de 1995, se considera como voto válido “...la tarjeta electoral en la cual solo aparezca marcado con uno por uno y solo uno de los espacios reservados para cada candidato y que la tarjeta electoral solo debe estar firmada en su parte posterior por cada uno de los jurados y que el voto nulo es aquel en el que estén marcados más de 1 de los espacios reservados para los candidatos”.*
- *Que el boletín No. 4 del 24 de noviembre de 2010 refleja sólo 24 votos en favor de la lista de Gabriel Peña Rodríguez y 88 votos nulos, los cuales “hay que dividirlos entre dos por el referido error”. Es decir, esos 44 votos deben sumarse a los 24, lo que daría un total de 68 votos en favor de la plancha de Peña Rodríguez, quien obtendría la mayoría para acceder al Comité Interno de Asignaciones.*

- *Que por tales razones debe declararse la nulidad de la elección y convocarse a nuevas elecciones.*

3. Normas violadas y concepto de violación.-

El actor citó como infringidas las siguientes:

- *Los numerales 4º y 5º del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo.*
- *Los artículos 29 y 40 de la Constitución Política.*
- *El Acuerdo No. 013 de 1995 del Consejo Superior Estudiantil, que contiene el reglamento de elecciones de la UFPS.*

Adujo que en las elecciones para elegir el representante del estamento docente no se pudo ejercer en debida forma el derecho al sufragio, pues el tarjetón electoral generó confusión “al tener en la misma tarjeta dos veces los mismos candidatos”.

Que, además, no es admisible que se haya orientado a los funcionarios de manera incorrecta en vista de que la “capacitación de los testigos se realizó con un tarjetón diferente al que se utilizó el día de elecciones.”

Argumentó que también fue irregular el hecho de que a efectos de contabilizar los votos válidos se hayan seguido las directrices que fijó el Consejo Electoral Universitario en el Acta No. 05 de 2010, el cual no tenía la facultad para reglamentar dicho tema, pues tal competencia se encuentra radicada en cabeza del Consejo Superior Universitario, quien se había ocupado de la materia mediante el Acuerdo 013 del 10 de febrero de 1995.

También puso de presente que se desconoció el principio de transparencia, toda vez que la capacitación de los testigos electorales desconoció el Acuerdo 013 de 1995 del Consejo Superior Universitario y porque, en últimas, quien realizó el conteo de los votos no fueron las personas designadas previamente como escrutadores, sino el propio Rector.

Que, de igual forma, se trasgredió el principio de publicidad al no informar con el debido tiempo los cambios del tarjetón electoral para que los electores pudiesen

familiarizarse con dicho mecanismo. Que tampoco se publicó en un medio idóneo el Acta No. 05 de 2010 por medio de la cual el Consejo Electoral Universitario cambió la tarjeta electoral y, por consiguiente, alteró el conteo de votos.

Que, entonces, es evidente la vulneración del debido proceso por cuanto en el proceso electoral que adelantó la UFPS se desconocieron las reglas preexistentes sobre los votos válidos y nulos y las formas propias de los comicios, que previamente había consagrado el Acuerdo No. 013 de 1995. Más aún si se tiene en cuenta que el censo electoral era de 120 docentes, pero en los diferentes comunicados se deja constancia de que hubo 240 votos para al Comité de Asignación y Reconocimiento de Puntaje.

4. Contestación de la demanda.-

4.1 De la Universidad Francisco de Paula Santander - UFPS

Esta entidad guardó silencio.

4.2 Del señor Raimundo Alonso Pérez

El señor Raimundo Alonso Pérez contestó la demanda por intermedio de apoderada. Manifestó que algunos hechos eran ciertos, que otros no eran verdad y que otros eran meras apreciaciones personales del actor. Se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda.

Manifestó que no existen fundamentos de hecho y de derecho que permitan concluir que en el presente proceso electoral hubo inconsistencias.

Que el hecho de que el tarjetón tuviese dos tarjetas electorales se explicó debidamente en una capacitación en el sentido de “que se considera como voto válido para cada tarjeta electoral aquella en la cual aparezca marcada con una x uno y solo uno de los espacios reservados para cada candidato”.

Que, entonces, cada elector podía votar por dos candidatos, uno en cada una de las dos tarjetas electorales de un mismo tarjetón, pues se trataba de elegir a dos representantes para dos vacantes.

Adujo que, contrario a lo expuesto por el demandante, no es posible que el Consejo Electoral hubiese usurpado funciones del Consejo Superior Estudiantil, pues este último no tiene injerencia en los procesos electorales que adelanta la UFPS.

Que tampoco es verdad que el Consejo Electoral hubiese modificado las reglas sobre los tarjetones y sobre el voto nulo, toda vez que el Acuerdo No. 013 de 1995 no establece reglas sobre las características que deben cumplir las tarjetas electorales.

También puso de presente que si bien, en principio, se iba a utilizar la misma estructura y tarjeta electoral, el Consejo Electoral, en ejercicio de la facultad de organizar los comicios y en aras de evitar la nulidad de la elección, decidió usar un nuevo tarjetón electoral compuesto por dos tarjetas electorales para que los docentes pudieran ejercer libremente su derecho a votar por dos representantes al Comité de Asignación y Reconocimiento de Puntaje.

Que esa nueva situación se explicó tanto a docentes como a jurados de mesa, haciendo énfasis en las razones por las cuales no se podía marcar en las dos tarjetas al mismo candidato, pues el voto sería nulo, como efectivamente ocurrió en muchos casos.

Sostuvo que no era necesario que se publicara dicho cambio, pues “en la historia universitaria no se ha realizado publicidad sobre tarjetones electorales y en todo caso las confusiones a los electores, afectarían a todos los candidatos y no particularmente al demandante.”

Que, además, es claro que no existía error entre el número de votantes y el número de votos en la medida en que si los docentes eran 120 y debían votar por dos candidatos, era lógico que los votos ascendieran a 240.

4.3 Del señor Ramón Bayona

Guardó silencio.

5 Trámite de primera instancia.-

La demanda se presentó ante los juzgados administrativos del Circuito de Cúcuta. Mediante auto del 8 de junio de 2011, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cúcuta, admitió la demanda y ordenó las notificaciones del caso (fl. 281, Cuaderno Principal).

Posteriormente, estando el proceso para que se dictara sentencia de primera instancia, mediante auto del 8 de mayo de 2012, se declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda, pues el juzgado no era competente para conocer del presente asunto debido a la naturaleza de la UFPS (fls. 394-395). En consecuencia, ordenó la remisión por competencia al Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

Mediante auto del 7 de junio de 2012, esa Corporación admitió la demanda y ordenó las notificaciones del caso. (fl. 398-400).

Por auto del 26 de julio de 2012 se abrió el proceso a pruebas (fl 405) y el 14 de agosto de la misma anualidad (fl. 416), se dispuso correr traslado a las partes para que alegaran de conclusión. Así mismo, se corrió traslado al Ministerio Público para que emitiera su respectivo concepto.

6. La sentencia apelada.-

Mediante sentencia de 8 de agosto de 2012, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander negó las pretensiones de la demanda. En síntesis, expuso las siguientes consideraciones:

- *Que en el presente caso la votación se cumplió según lo previsto en el Acuerdo No. 13 del 10 de febrero de 1995, por el cual se modifica el Acuerdo No. 041 del 24 de mayo de 1994, que contiene el reglamento de elecciones de la UFPS - Sede Central y Seccionales en la modalidad presencial y abierta.*
- *Que dicho reglamento respecto a la elección de los representantes de los docentes señala que se reconocerá como ganador quien haya obtenido la mayoría simple de votos.*
- *Que, en efecto, en el proceso electoral hubo un total de 240 votos, de los cuales el señor Alonso Pérez Gómez obtuvo la mayoría simple con un total de*

56, "teniendo presente que cada uno de los profesores habilitados para ejercer su participación democrática podía votar por dos candidatos para que ocuparan la representación profesoral ante el [respectivo] Comité".

- Que si se tiene en cuenta que los docentes eran 120, "era lógico que sus votos se contabilizaran de conformidad con las dos elecciones que debía hacer en cada tarjeta electoral, dando como resultado que se contabilizaron un total de 240 votos y que se eligiera a los dos representantes por medio del conteo mayoritario de los votos".
- Que, contrario a lo expuesto por el demandante, el Consejo Electoral de la UFPS no cambió las reglas del cómputo del escrutinio, sino que, en realidad, efectuó una modificación del tarjetón electoral que se venía utilizando en elecciones pasadas.
- Que tal modificación tuvo como sustento el hecho de que a dicho Consejo se le había puesto de presente que no podía marcarse dos veces una misma tarjeta electoral, razón por la cual decidió cambiar el tarjetón electoral "integrando dos tarjetas electorales con el objetivo de que se pudiera votar por los dos candidatos a integrar el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje y no se invalidarán (sic) las votaciones por ser el voto nulo".
- Que si bien el nuevo tarjetón pudo ser confuso y no se tuvo el tiempo suficiente para difundirlo, es lo cierto que creó igualdad en todos los candidatos y no afectó de manera particular a uno o a otro.
- Que es evidente que el Consejo Electoral "no podía desconocer la situación presentada el día anterior a la elección y tomó la decisión de modificar la tarjeta electoral que se había utilizado en otras elecciones, con el objetivo de evitar la nulidad de las votaciones universitarias a realizar los días 5 y 6 de noviembre de 2010".
- Que, dentro de este contexto, la falta de publicidad del Acta 05 del 4 de noviembre de 2010, que modificó la tarjeta electoral, no tiene la entidad suficiente para que se declare la nulidad del acto acusado.
- Que, a diferencia de lo que planteó el demandante, en el sub examine no se encuentra acreditado que el derecho al voto de los electores se haya visto limitado, restringido o vulnerado. Por el contrario, existió una importante

participación de los votantes y no existe prueba que sobre ellos se haya ejercido algún tipo de maniobra fraudulenta o coercitiva, que hubiese impedido que votaran libremente.

- *Que, asimismo, el cambio en el tarjetón afectó a los tres candidatos por igual y no de forma particular al señor Peña Rodríguez, por lo cual no puede afirmarse que exista una vulneración del derecho a la igualdad.*
- *Que, por último, el Consejo Superior Universitario no modificó los artículos que definen lo que debe entenderse por voto nulo y voto válido, “pues cuando se asume el nuevo tarjetón electoral, compuesto por dos tarjetas electorales,... lo que hace es aclarar cómo se va a entender el nuevo tarjetón, pero acogiendo lo previsto por el Acuerdo 013 de 1995”, en el sentido de que se entenderá por voto nulo el tarjetón donde se vote dos veces por el mismo candidato, de conformidad con lo que establece el artículo 27 del citado acuerdo.*

7. Recurso de apelación

El apoderado de la parte demandante, mediante escrito del 18 de abril de 2013, presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. En síntesis, reiteró los argumentos expuestos en la demanda en el siguiente sentido:

- *Que desde el inicio del proceso electoral, el cambio de sus apellidos incidió negativamente en la candidatura y “coartó publicitariamente (sic) su aspiración”.*
- *Que el tarjetón electoral generó tal confusión que impidió que se ejerciera en debida forma el derecho al voto.*
- *Que el contenido del Acta No. 05 de 2010 no puede ser de recibo, pues desconoció tanto el “principio de legalidad” como las reglas previas del estamento universitario.*
- *Que el mismo a quo reconoció que el cambio de la tarjeta electoral generó confusión en los electores, modificación que al haberse efectuado un día antes de las elecciones, impidió una correcta capacitación de los jurados y de los escrutadores. Que igualmente, imposibilitó que el nuevo tarjetón fuera*

ampliamente difundido en los electores, lo que causó que gran parte de los votos se declaran nulos (30%).

- *Que permitir “que los electores sufragaran en dos ocasiones para elegir a dos profesores que conformarían el Comité..., no era jurídicamente correcto,” pues “debieron elegirse a los dos candidatos utilizando un solo y único tarjetón electoral”.*
- *Que, además, el hecho de que se pretenda “dar total validez a los votos en los cuales se marcó un candidato diferente como lo establece la figura anterior, es restringir la intención de voto efectuado por los electores, pues si bien el elector solo consideraba las calidades de uno de los candidatos a los cargos del Comité..., no podría obligarse a tener que votar por un candidato diferente al de su preferencia”.*

8. Alegatos de las partes en segunda instancia

8.1 De la Universidad Francisco de Paula Santander

El apoderado judicial de esta institución, mediante escrito del 23 de julio de 2013, presentó alegatos de conclusión. En resumen, manifestó:

- *Que debe tenerse en cuenta que los electores fueron los docentes de planta de la universidad, es decir, profesionales de diferentes áreas, “quienes difícilmente no entenderían que si se trataba de elegir a dos representantes para dos vacantes en CIRAP, en cada una de las tarjetas electorales se debía votar por un candidato distinto, pues elegir al mismo candidato en las dos tarjetas traería consigo la elección de una persona para que ocupara las dos vacantes, lo cual resulta absurdo e ilógico”.*
- *Que bajo la hipótesis de que el cambio de tarjetón hubiera afectado a los electores, tal confusión no tiene la entidad para ser causal de nulidad de la elección.*
- *Que contrario a lo expuesto por el recurrente, no es cierto que el a quo haya omitido valorar las pruebas que obran en el expediente. Por el contrario, teniendo como base ciertas declaraciones extra juicio, concluyó que “el nuevo tarjetón era confuso y que no se tuvo el tiempo suficiente para difundirlo, pero*

que creó igualdad en todos los candidatos y no afectó de manera particular a uno a otro”.

- *Reiteró que los hechos que sirven de sustento a la demanda no tienen relación alguna con las causales de nulidad que prevé el artículo 223 del CCA, numerales 4º y 5º.*
- *Que, en definitiva, el recurrente no logró desvirtuar las conclusiones a las que llegó el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en la sentencia de primera instancia.*

9. Concepto del Ministerio Público en segunda instancia

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se revocara el fallo de primera instancia y que, en su lugar, se decretara la nulidad del acto acusado. Fundamentó su petición en las siguientes consideraciones:

- *Que si bien el demandante basó sus pretensiones en la vulneración de los numerales 4º y 5º del artículo 223 del CCA, es lo cierto que se limitó a transcribir las causales de vulneración sin explicar las razones por las cuales éstas se configuran. Que, por tal razón, el a quo debió desestimarlas por falta de explicación y por “ausencia del señalamiento de las normas que regulaban este sistema de elección en la Universidad.”*
- *Que sin perjuicio de lo anterior, es evidente que no podía presentarse un desconocimiento del sistema del cuociente electoral, pues tal método no se encuentra establecido en los estatutos de la Universidad Francisco de Paula Santander.*
- *Que, por otra parte, el demandante no demostró que el cambio de sus apellidos hubiese sido determinante en el resultado electoral.*
- *Que a pesar de que el nuevo tarjetón pudo presentar ciertas falencias, tal situación no puede dar lugar a la declaratoria de nulidad de la elección, máxime cuando los electores (docentes) “poseen un nivel de educación y formación superior” a las personas del común.*

- *Que se inobservó el principio de legalidad por parte del Consejo Electoral de la UFPS, por cuanto la causal de nulidad de los votos que estableció en el Acta No. 05 del 4 de noviembre de 2010, referente a que el votante marque dos veces al mismo candidato, “no podía ser aplicada al debate electoral”, el cual debía adelantarse por el derrotero que se había establecido en el literal I del artículo 27 del Acuerdo No. 13 de 1995, en donde no se consagraba tal situación como causa de nulidad del voto.*
- *En ese orden de ideas, los votos que se depositaron en favor del señor Gabriel Peña Rodríguez no podían ser anulados.*
- *Que, asimismo, “si bien es cierto que se debían elegir dos representantes, no se podía obligar al elector a votar por dos candidatos por cuanto ello restringe su libertad de elección y el tarjetón y la decisión sobre la anulación del voto que apareciera marcado dos veces por el mismo candidato le imponía esa obligación, restringiéndole su libertad de opción. Por manera, si el elector solo deseaba votar por uno de los tres candidatos, bajo ninguna circunstancia resultaba válido y legal obligarlo a votar por otro distinto al que se deseaba ser el representante y anularse su escogencia cuando la misma es clara en relación con la persona que se deseaba elegir”.*
- *Que una vez se contabilizaron “los votos depositados en favor del candidato Gabriel Peña Rodríguez, se observa que en 62 de los tarjetones su nombre fue señalado como la opción para ser el representante de los profesores, de ese total, aparecen doblemente marcados con la misma opción, es decir, el elector votó [dos veces] por el mismo candidato, un total de 38 votos..., que de manera ilegal se anularon”.*
- *Que si se hubiera tenido en cuenta esos votos que indebidamente se anularon, se habría modificado el resultado de la elección.*

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA.-

1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y 231 del Código Contencioso Administrativo y 13 del Acuerdo 58 de 1999¹ –modificado por el Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003, Reglamento del Consejo de Estado-, a esta Sala le compete conocer del recurso de apelación propuesto contra la sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

2.- El acto acusado

Es la Resolución No. 1003 del 20 de diciembre de 2010, proferida por el Rector de la UFPS, “que declara y reconoce los representantes profesoraes al Comité de Reconocimiento y Asignación de Puntajes y otros estamentos²”

3. Estudio de fondo del asunto

Esta Corporación anticipa que la sentencia de primera instancia será revocada.

Para efectos de sustentar esta decisión, la Sala se ocupará, en primer lugar, del tema de la autonomía de las universidades públicas, en especial, lo relacionado con los procesos de elección que adelantan esas instituciones, para luego analizar el caso concreto.

A. De la autonomía de las universidades públicas

Antes de la expedición de la Constitución de 1991, las universidades públicas u oficiales tenían el tratamiento de establecimientos públicos. Sin embargo, por la preocupación del constituyente de darles a dichas instituciones un sentido propio dentro de la nueva organización del Estado, el artículo 69 de la Constitución Política, consagró:

“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

¹ Modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 de 2003.

² Según el Acuerdo 024 de 2005, el Comité Interno de Reconocimiento y Asignación de Puntaje es, después del Consejo Académico, la máxima instancia dentro del sistema de evaluación del desempeño del Profesor Universitario previsto en el estatuto general de la Universidad.

El Comité Interno de Reconocimiento y Asignación de Puntaje consulta la información de evaluación que proviene de las instancias que deben emitir conceptos cualitativos y cuantitativos del desempeño académico de los profesores de la Universidad Francisco de Paula Santander para su integración y recomendación de las decisiones académicas y administrativas.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posibles el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

De acuerdo con lo que establece la norma en comento, la Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad del Decreto 1210 de 1993, por medio del cual se reestructuró el régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia, prescribió que dicha institución es una entidad autónoma en la estructura del Estado. En efecto, entre los motivos principales de la sentencia C-299 de 1994, se destacan los siguientes:

“El diseño institucional precedente permite entrever la consagración de una figura especial dentro del sistema de la descentralización administrativa por servicios o funcional, denominado "ente universitario autónomo", y al cual se le asignan unas características especiales que acentúan su autonomía, que cualitativamente lo hacen diferente de los demás organismos descentralizados por servicios hasta ahora reconocidos por la doctrina y la legislación nacionales.

(...)

Lo que realmente define, y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la "autonomía" que la Constitución le reconoce en forma expresa, de tal suerte que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado, pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el Gobierno.

(...)

Es obvio el alcance de la norma del art. 69, cuando advierte a modo de definición del concepto, que "las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley". No hay un pronunciamiento similar en relación con los demás organismos funcionalmente descentralizados, salvo cuando la Constitución lo hace en relación con las Corporaciones Autónomas

Regionales, respecto de las cuales precisa que el Congreso debe reglamentar su funcionamiento "dentro de un régimen de autonomía" (C.P. art. 150-7).

Resulta así, que en virtud de su "autonomía", la gestión de los intereses administrativos y académicos de la universidad, dentro del ámbito antes especificado, son confiados a sus propios órganos de gobierno y dirección, de suerte que cualquier injerencia de la ley o del ejecutivo en esta materia constituye una conducta violatoria del fuero universitario.

Precisa la Corte, que la inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley. Esa injerencia no puede suponer el control de los nombramientos del personal, definición de calidades y clasificación del personal docente o administrativo, y mucho menos, con el examen o control de las tendencias filosóficas o culturales que animan las actividades educativas o de investigación, porque "la comunidad científica que conforma el estamento universitario, es autónoma en la dirección de sus destinos", como lo ha señalado la Corte en reciente oportunidad."

Dentro de este contexto, es claro que las universidades públicas no son entidades descentralizadas especiales, sino, por el contrario, entidades autónomas en la estructura del Estado y, por tanto, constituyen una categoría de organización especial, que se rige por sus propios estatutos y con un régimen dado por la ley, esto es, el de la autonomía.

Así, en desarrollo del artículo 69 de la Constitución Política, fue dictada la ley 30 de 1992, por medio de la cual "se organiza el servicio público de educación superior", que en el artículo 28 estableció que, en virtud de la autonomía universitaria, las universidades tienen el derecho "a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional".

De igual forma, la referida norma consagra que las universidades oficiales, al organizarse como entes universitarios autónomos, gozan de autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y pueden elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden. Además, consagró que el régimen especial que se predica de esas instituciones, entre otras cosas, comprende la organización y elección de directivas, así como del personal docente y administrativo.

En ese orden de ideas, como bien lo ha puesto de presente reiterada jurisprudencia de esta Sección, en razón al régimen de autonomía que tienen las universidades oficiales, no cabe duda de que, dentro de cualquier proceso de consulta o de elección de directivos, es, en principio, el Estatuto General de la Universidad, el que se convierte en el derrotero de dicho proceso y, por consiguiente, es la disposición a cumplir por todos los involucrados. Seguida a ésta, estarán el acto de convocatoria y las diferentes resoluciones que sobre el particular dicte la respectiva universidad.

En consecuencia, cualquier irregularidad que se presente en las elecciones de directivos en las universidades públicas debe ser analizada bajo lo dispuesto, en primera medida, en el Estatuto General, para luego, contrastarlo con lo dicho en el acto de la convocatoria y en las demás resoluciones pertinentes.

Entonces a efectos de establecer, como en el presente caso, si determinada actuación está ajustada a derecho, es necesario, como requisito esencial, verificar qué ha dispuesto el Estatuto General, el acto de convocatoria y las restantes disposiciones sobre ese punto.

B. Caso concreto

La Sala advierte que son varios los motivos de reparo que el recurrente formuló contra la sentencia de primera instancia, que, en realidad, son una reiteración de los cargos que se plantearon con la demanda.

Sobre el particular, la Sala, como primera medida, analizará el cargo referente a la falta de competencia del Consejo Electoral de la UFSP para establecer en el Acta No. 05 del 4 de noviembre de 2010 una nueva circunstancia según la cual los votos serían nulos.

A juicio del demandante, el Consejo Electoral, al expedir el Acta No. 05 del 4 de noviembre de 2010, por medio de la cual se reformó el diseño del tarjetón electoral, usurpó las funciones que le corresponden al Consejo Superior Universitario, pues definió lo que debería entenderse como voto nulo con ocasión de la nueva tarjeta electoral al señalar que “si el votante marca dos veces al mismo candidato, el voto será anulado”.

Aduce que tal consagración amplió las causales que prevé el artículo 27, literal I, del Acuerdo No. 13 de 1995, que contiene el reglamento de elecciones.

El recurrente también puso de presente que no haberle dado validez a los votos en los cuales se marcó el mismo candidato dos veces, implicó una restricción del derecho al voto, “pues si bien el elector solo consideraba las calidades de uno de los candidatos a los cargos del Comité..., no podría obligarse a tener que votar por un candidato diferente al de su preferencia”.

Al respecto, la Sala verifica que, según el artículo 24, literal q) del Acuerdo No. 048 de 2007 1993, mediante el cual se compilaron los Acuerdos que conforman el Estatuto General de la Universidad Francisco de Paula Santander, el Consejo Superior Universitario tiene la competencia exclusiva para “expedir el reglamento de elecciones de la universidad”.

En cumplimiento de tal atribución, el Consejo Superior Universitario mediante el Acuerdo NO. 013 del 10 de febrero de 1995, que modificó el Acuerdo NO. 041 de 1994, expidió el reglamento de elección.

Dicho reglamento, entre otras cosas, en el Capítulo III, referente a las instrucciones para jurados de votación, en el artículo 27, literal I, respecto de los votos nulos, prevé:

“I. Voto nulo

Se considera voto nulo cualquiera de las siguientes tarjetas electorales:

a. La tarjeta electoral en la cual esté marcado más de uno de los espacios reservados para los candidatos.

b. La tarjeta electoral en la cual esté marcado el espacio denominado "voto en blanco" y por lo menos uno de los espacios reservados para los candidatos.

c. La tarjeta electoral a la cual se le ha agregado una candidatura.

d. La tarjeta diferente a la tarjeta electoral entregada por el jurado de votación.

e. La tarjeta electoral en la cual se haya marcado el espacio reservado para candidato que se haya retirado formalmente.

f. La tarjeta electoral que no tenga al respaldo la firma de un jurado de votación". (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

Por otra parte, el referido reglamento establece que dentro de la organización y estructura electoral, existirá un Consejo Electoral Universitario, el cual, como órgano democrático, es el encargado de la inspección, control y vigilancia de los diversos procesos electorales que adelante la universidad³.

De igual manera, dicho órgano, según el artículo 4 del Reglamento de Elección de la UFPS, tiene, entre otras, las siguientes funciones:

"(...)

b. Vigilar el proceso de inscripciones de los candidatos a las distintas elecciones conforme a lo dispuesto en el presente Acuerdo y demás normas universitarias.

c. Vigilar el cumplimiento de las calidades y requisitos como también las incompatibilidades e inhabilidades de los candidatos, según el caso.

(...)

e. Avalar los listados de los sufragantes habilitados para la elección.

f. Solicitar a la Rectoría todos los recursos logísticos para el desarrollo de las elecciones.

g. Definir las mesas y los sitios de las votaciones.

h. Comunicar a las instancias respectivas los resultados de las elecciones.

i. Resolver consultas, quejas e impugnaciones acerca del desarrollo de los procesos electorales y de los candidatos electos que sean de su competencia o tramitar ante el Consejo Superior Universitario aquellas que por principio de autoridad no le competen."

³ Artículos 1 y 2 del Acuerdo No. 013 de 1995.

Ahora bien, en el presente caso, la Sala verifica que el Consejo Electoral de la UFPS, en el proceso de elección que dio lugar al acto acusado, en sesión ordinaria del 4 noviembre de 2010, que consta en el Acta No. 05, entre otros asuntos, decidió “integrar en un solo tarjetón las dos tarjetas electorales para que los docentes ejerzan su derecho de elegir los dos (2) representantes profesoraes que requiere el CIARP”.

Así mismo, de forma expresa manifestó que “teniendo en cuenta que son dos representaciones, los docentes deberán votar por dos candidatos. Si el votante marca dos veces el mismo candidato, el voto quedaría anulado⁴”.

De acuerdo con lo expuesto, no cabe duda, a juicio de la Sala, que el Consejo Electoral de la UFPS no sólo modificó el tarjetón electoral a efectos de elegir los representantes de los docentes al Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje, sino que también, con ocasión de dicho cambio, introdujo una nueva modalidad de voto nulo.

En efecto, el hecho de que respecto del nuevo tarjetón electoral se contemplara que la doble marcación del mismo candidato constituiría voto nulo, evidencia que se consagró un nuevo supuesto que, valga la pena aclarar, no preveía el Reglamento de Elecciones (Acuerdo No. 013 de 1995) como situación que da lugar a la anulación del voto.

Empero, de acuerdo con las disposiciones que quedaron reseñadas en líneas anteriores, es claro que el Consejo Superior Universitario de la UFSP, al tener la exclusiva atribución para dictar el reglamento de elecciones, era el único órgano competente para realizar una modificación en tal sentido y para ampliar las situaciones que generan la nulidad del voto, que consagra el literal I del artículo 27 del Acuerdo No. 013 de 1995.

Esa es razón suficiente para afirmar que no podía el Consejo Electoral realizar tales cambios, pues no tenía la competencia para modificar el Reglamento de Elecciones ni para disponer la aplicación de una nueva causal de nulidad del voto al proceso electoral que terminó con la expedición del acto acusado.

⁴ Folio 180-181, cuaderno principal No. 1

Como bien lo puso de presente el agente del Ministerio Público, el debate electoral en cuestión debió adelantarse de conformidad con las reglas que prevé el Acuerdo No. 013 de 1995, el cual no contempla que “cuando se marque dos veces el mismo candidato, el voto será nulo”.

Dentro de este orden de ideas, no cabe duda de que los votos que fueron depositados en favor del señor Gabriel Peña, no podían ser anulados porque en el tarjetón se marcó dos veces a dicho candidato. Por el contrario, debieron considerarse como válidos, pues representaban claramente la intención de los electores de tener a dicho candidato como su representante ante el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje.

Aunado a lo anterior, es pertinente aclarar que si bien se podían elegir dos (2) representantes de los docentes ante el referido Comité, es lo cierto que no era obligatorio que los electores votaran por dos candidatos, toda vez que podría presentarse que solo uno fuera de su preferencia. Así, era entendible que los electores votaran por un solo candidato y que al aparecer dos veces en el mismo tarjetón, marcaran doblemente dicha opción, lo cual no debió ser invalidado con fundamento en una causal que no existe en el reglamento de elecciones.

En conclusión, no cabe duda de que el Consejo Electoral desbordó sus competencias, pues solo el Consejo Superior Universitario puede reglamentar las elecciones. Con ello vició la actuación administrativa electoral, motivo por el cual se declarará nula la elección de los señores Raimundo Alonso Pérez Gómez y Ramón Armando Bayona Trillos como representantes ante el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje de la UFPS.

Así las cosas, la Sala advierte que por encontrarse debidamente probada la falta de competencia del Consejo Electoral para modificar el reglamento de elecciones, no analizará los demás cargos propuestos por la parte demandante.

Las anteriores son razones suficientes para concluir que, como se anticipó, lo que se impone es revocar la sentencia del 11 de abril de 2013 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Resolución No. 1003 del 20 de diciembre de 2010, proferida por el Rector de la UFPS, en lo referente a la elección de los representantes de los docentes ante el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje de la UFPS.

Por otra parte, se recuerda que el actor también pretendió que, como consecuencia de la nulidad de la elección demandada: i) “se realicen nuevos escrutinios y se den valor a los votos marcados en favor del Dr. Gabriel Peña y ii) se cite a nuevas elecciones”.

Al respecto, basta con señalar que la Sala carece de competencia para examinar tales pretensiones pues será el Consejo Superior de la Universidad Francisco de Paula Santander y su Rector los que determinen, de acuerdo con los Estatutos Generales, el procedimiento a seguir ante la vacante o ausencia definitiva de un representante ante el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje.

En materia de procesos de nulidad de carácter electoral, los efectos que se desprendan de la decisión de nulidad del acto de elección, como el acusado en el presente caso, no constituyen un asunto que deba ser objeto de pronunciamiento por el juez de conocimiento, pues, anulada la elección, no hay en este evento lugar a restablecimiento alguno. Este aspecto corresponde definirlo a las autoridades encargadas de cumplir la sentencia judicial, de conformidad con las normas legales que regulan la situación administrativa que surja de la declaración judicial de nulidad.

Por 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.- Se **REVOCA** la sentencia del 11 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

SEGUNDO.- En consecuencia, se **DECLARA LA NULIDAD** del acto de elección de los señores Raimundo Alonso Pérez Gómez y Ramón Armando Bayona Trillos como representantes ante el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje de la UFPS, contenido en la Resolución No. 1003 del 20 de diciembre de 2010, proferida por el Rector de esa institución.

TERCERO.- En firme esta decisión, vuelva el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Presidente

LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

ALBERTO YEPES BARREIRO