

UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA - Elección de Rector / UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA - Nulidad de la elección comoquiera que el Consejo Superior desbordó sus competencias al reelegir de forma inmediata al rector que estaba ejerciendo

Para la parte actora el Acuerdo N. 042 de 26 de noviembre de 2014 se encuentra viciado de nulidad, toda vez que, desconoció lo establecido por los Estatutos de la UPTC, especialmente la modificación hecha al artículo 16 ejusdem por el Acuerdo N. 008 de 2014. En efecto, según los demandantes, el demandado no podía ser reelegido, porque la norma autoriza la reelección solo a quien “haya sido rector en propiedad”, siendo claro que el señor Álvarez Álvarez, al momento de la elección aún se encontraba fungiendo como rector de la UPTC, con lo cual se vulneran claros principios como la igualdad, la transparencia y la imparcialidad, en tanto concurren las calidades de rector y de candidato. La Sala precisa que la figura de la reelección puede presentarse en dos modalidades a saber: la reelección inmediata y la reelección no inmediata; la diferencia entre estas dos es el periodo de tiempo que tiene que transcurrir para que la persona puede volver a ser elegida. En efecto, como su nombre lo indica la reelección inmediata permite que la persona que está desempeñando el cargo pueda continuar en él de forma inmediata, de suerte que en la práctica pueda ejercer dos periodos consecutivos. Por su parte, la reelección no inmediata prevé que una persona pueda volver a ser elegida, siempre y cuando entre la primera y la segunda designación transcurra determinado lapso, que usualmente puede ser de uno o dos periodos. Los principios que privilegian y los objetivos que persiguen cada una de estas categorías son diferentes, pues mientras en la primera se da prevalencia a la continuidad en el poder y la estabilidad que de ella se deriva; la segunda busca priorizar la alternancia del mismo y la diversidad de ideas y gestiones que el cambio conlleva. Aclarado lo anterior, al aplicar el argumento semántico la Sección encuentra que los precisos términos en los que está redactada la modificación introducida por el Acuerdo N. 008 de marzo de 2014, permiten concluir que aquella sí avaló la reelección, pero solo bajo la modalidad de no inmediata. Esto es así, debido a que la acepción “haya sido rector en propiedad” significa que el rector en ejercicio no puede ser reelegido de forma inmediata, pues en sentido estricto, aquel no ha satisfecho la condición que impone la norma universitaria para la reelección, pues una persona en ejercicio de sus funciones como rector no “ha sido” sino que “es” o “sigue siendo” primera autoridad administrativa de la universidad. (...) para que una persona “haya sido rector en propiedad” es necesario que: i) se haya efectuado un acto de elección a través del cual se le elija como rector de la universidad, ii) que dicha designación se haya realizado en propiedad y no en encargo y iii) que se haya consolidado la situación con la cesación en el ejercicio de sus funciones como rector. (...) estimar como admisible que quien ocupa el cargo de rector en el mismo período en que se realizó la reforma del reglamento, participe en el proceso de elección, implicaría otorgarle un privilegio, en tanto contaría con un mayor poder al interior de la universidad, en detrimento de los demás candidatos que no tendrían igual acceso a los medios, quebrantando con ello los principios analizados. En virtud de lo expuesto y en consideración a todos los criterios de hermenéutica utilizados conducen a una conclusión unívoca, no le queda duda a la Sala que la única interpretación posible del párrafo del artículo 16 de los Estatutos Generales de la UPTC es aquella que avala la reelección no inmediata e imposibilita que quien estaba desempeñando el cargo para la fecha de la reforma se presente como candidato en la nueva contienda. (...) las condiciones establecidas en el Acuerdo N. 008 de 2014 para la reelección del rector de la UPTC tienen de un lado, el efecto de una “inhabilidad” para quien se postula y, de otro, el de una prohibición para el órgano elector, pues aquel no podrá designar, nuevamente, a alguien que no satisfaga la condición establecida en dicho acuerdo. Se trata, entonces, de un límite tanto para la persona que aspira a ser nuevamente elegida, como para la autoridad que realiza la elección que ve restringida su competencia electoral, comoquiera que solo podrá reelegir a aquel que “haya sido rector en propiedad”. Lo anterior aplicado al caso concreto, implica concluir que el Acuerdo N. 042 de 26 de

noviembre de 2014 a través del cual se eligió al demandado como rector para el periodo 2015-2018 se expidió viciado de nulidad, toda vez que, el señor Alvarez Álvarez, al momento de la elección se encontraba desempeñando el cargo de rector de la UPTC, es decir, aquel no había satisfecho la condición establecida en el Acuerdo N. 008 de 2014 para proceder a su reelección Así las cosas, para la Sala es claro que el vicio alegado se encuentra plenamente demostrado, comoquiera que el Consejo Superior de la UPTC no podía reelegir de forma inmediata al señor Alvarez Álvarez, pues aquel solo estaba facultado para designar a quien hubiese sido rector en propiedad, siendo claro, como se explicó, que el demandado en sentido estricto no acreditaba dicha condición.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ROCIO ARAUJO OÑATE

Bogotá D.C, tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00002-00

Actor: CARLOS JULIO MARTINEZ BECERRA Y OTROS

Demandado: UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA

Naturaleza: Electoral Única Instancia - sentencia

OBJETO DE LA DECISION

Profiere la Sala sentencia de única instancia dentro de los procesos electorales acumulados interpuestos por los señores Carlos Julio Martínez Becerra (2015 00001), Gilberto Forero (2015-00002) y el Ministerio de Educación Nacional (2015-00004), cuyo trámite se cumplió en su totalidad.

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas

1.1. Expediente N. 2015-00001

1.1.1. Las pretensiones

El señor Carlos Julio Martínez Becerra, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, contra el Acuerdo N. 042 del 26

de noviembre de 2014, por medio del cual se eligió al señor Gustavo Orlando Alvarez Álvarez como Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -en adelante UPTC- para el período 2015-2018.

Para el efecto, incluyó la siguiente pretensión:

“Que se declare la nulidad del Acuerdo N. 042 de 2014 (noviembre 26) ‘Por medio del cual se designa rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, período 2015-2018’ emanado del Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC, a través del cual se declaró la designación del Dr. Gustavo Orlando Alvarez, con cinco votos”¹.

1.1.2. Los hechos probados

La Sala encontró probados los siguientes hechos, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

- Mediante Acuerdo N. 008 del 12 de marzo de 2014, el Consejo Superior de la UPTC modificó el Estatuto General de la Universidad que prohibía la reelección del Rector, estableciendo en el párrafo del artículo 16 del Acuerdo N. 66 del 25 de octubre de 2005 que *“El aspirante que haya sido rector en propiedad podrá ser elegido nuevamente hasta por una sola vez, por el periodo establecido en el presente artículo”*².
- El 10 de septiembre de 2014 el Consejo Superior de la UPTC expidió el Acuerdo N. 039 de 2014 *“Por el cual se establece el Reglamento para designar el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, para el periodo 2015-2018, y se fija el calendario”*, así:

ACTIVIDAD	FECHA
Publicación del Acuerdo aprobado por el Consejo Superior en el Diario Oficial	Semana del 15 al 19 de septiembre de 2014
Difusión de la convocatoria en medios de comunicación de la Universidad y en un medio de circulación nacional	Entre el 18 al 22 de septiembre de 2014
Inscripción de candidatos en la secretaría general	Entre el 22 al 16 de septiembre de 2014
Vverificación y certificación de cumplimiento de requisitos, por parte del Secretario General, Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje y Oficina Jurídica de la UPTC.	29 de septiembre de 2014

¹ Folio 1.

² Folio 61.

Publicación del listado de candidatos admitidos, mediante Acuerdo del Consejo Superior, publicado en la página web institucional	30 de septiembre de 2014
Solicitudes y reclamaciones por los candidatos ante Secretaría General	01 y 02 de octubre de 2014
Sesión Consejo Superior para resolver solicitudes y reclamaciones	03 de octubre de 2014
Divulgación de propuestas habilitadas a la comunidad universitaria por parte de los candidatos	07 al 10 de octubre de 2014
Realización de consulta a estudiantes	14 de octubre de 2014
Realización consulta a profesores escalafonados	16 de octubre de 2014
Realización de consulta a egresados y empleados públicos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa y trabajadores oficiales protegidos por la convención colectiva	16 de octubre 2014
Realización consulta a estudiantes de la Facultad de Estudios a Distancia	18 de octubre de 2014
Publicación de resultados avalados por la Comisión de Ética	20 de octubre de 2014
Exposición propuestas de los candidatos ante el Consejo Superior	11 de noviembre de 2014
Designación del rector	11 de noviembre de 2014
Publicación del Acuerdo de designación del rector en el Diario Oficial	12 al 14 de noviembre de 2014

- El Acuerdo 039 de 2014 fue publicado en el Diario Oficial - Edición N. 49.282 del 22 de septiembre de la misma anualidad³.
- El 25 de octubre de 2014 el Consejo Superior de la Universidad dictó el Acuerdo N. 040 de 2014 *“Por el cual se modifica el Acuerdo 039 de 2014 ‘Por el cual establece el reglamento para designar el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, para el periodo 2015 -2018’”*⁴.
- El acuerdo anterior fue publicado en el Diario Oficial - Edición N. 49.319 del 29 de octubre de 2014⁵.
- El 5 de noviembre siguiente, el mismo órgano profirió el Acuerdo N. 041 de 2014 *“Por el cual se reglamenta el parágrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo 040 del 25 de octubre de 2014, para la consulta prevista en el Estatuto General, artículo*

³ Folio 68.

⁴ Folio 70.

⁵ Folio 73.

18 del Acuerdo 066 de 2005⁶, acto administrativo que fue publicado en el Diario Oficial - Edición N. 9332 del 11 de noviembre de 2014⁷.

- Los Acuerdos anteriores fueron igualmente publicados en la página *web* de la universidad así: i) el Acuerdo 039 de 2014, el 19 de septiembre de 2014; ii) el Acuerdo 040 de 2014, el 27 de octubre de 2014 y iii) el Acuerdo 041 del 2014, el 7 de noviembre de la misma anualidad⁸.
- En cumplimiento del cronograma establecido en el Acuerdo N. 040 de 2014, el 3 de noviembre de 2014 se publicaron en la página *web* de la universidad las propuestas presentadas por los candidatos⁹.
- Finalizado el procedimiento establecido en los actos administrativos referidos, el Consejo Superior de la Universidad dictó el Acuerdo N. 042 de 2014 *“Por medio del cual se designa rector de la Universidad Pedagógica de Colombia al doctor Gustavo Orlando Alvarez Alvarez”*¹⁰.
- La publicación del referido acuerdo se efectuó el 3 de diciembre de 2014 en el Diario Oficial edición 49.354¹¹.

1.1.3. Las normas violadas y el concepto de violación

En la demanda se afirmó que la elección del señor Gustavo Orlando Alvarez Alvarez se encuentra viciada de nulidad, por infracción de las normas en que debía fundarse, por expedición irregular y por falsa motivación, comoquiera que desconoció el reglamento interno de la universidad, se dictó sin que se cumpliera con el principio de publicidad de la convocatoria y sin que se resolvieran en debida forma las recusaciones presentadas contra algunos de los integrantes del CSU.

El demandante alegó como desconocidas las siguientes disposiciones:

- i) Parágrafo del artículo 1 del Acuerdo 008 del 12 de marzo de 2014, que establece que *“El aspirante que haya sido Rector en propiedad, podrá ser elegido nuevamente hasta por una sola vez, por el periodo establecido en el presente artículo”*, pues -a juicio del actor- la norma no prevé que el rector sea a su vez candidato a dicho cargo, toda vez que ello constituye agresión al derecho a la igualdad, en consideración a que

⁶ Folio 77.

⁷ Folio 82.

⁸ Según certificación expedida por la Coordinadora del Grupo Organización y Sistemas de la UPTC visible a folio 86.

⁹ Certificación expedida por la Coordinadora del Grupo Organización y Sistemas de la UPTC, visible a folio 87.

¹⁰ Folios 91 a 92.

¹¹ Folio 93.

quien ostenta el poder puede obtener mejor provecho del mismo con miras a su reelección.

Consideró que es claro que la norma violada no dispone quien “sea rector” sino “quien haya sido rector” y el demandado nunca dejó de serlo.

- ii) Artículos 65 de la Ley 1437 de 2011 y 29 de la Constitución Política, por publicación extemporánea de los Acuerdos N. 040 y 041 de 2014 proferidos por el CSU de la UPTC; el primero de ellos por cuanto debía publicarse el 27 de octubre de 2014, pero se hizo el 29 del mismo mes y año; y el segundo debía publicarse del 6 al 10 de noviembre de 2014, pero su divulgación se llevó a cabo el 11 de noviembre de 2014, situación que vulneró el principio de publicidad.
- iii) Artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, vulneración que fundamentó en que varios miembros del CSU que debían adoptar la decisión de designar el Rector de la UPTC fueron recusados, pero las recusaciones no se tramitaron conforme lo indica dicha normativa.

Precisó que la irregularidad en comento tiene incidencia en el resultado que condujo a la elección del demandado toda vez que 3 de los 5 Consejeros que votaron a favor de éste, fueron recusados.

Asimismo, al escrito de recusación no se le dio el traslado de cinco (5) días ni tampoco se envió la actuación a la Procuraduría General de la Nación, ente competente para resolverla, en consideración a que, por tratarse de un ente universitario autónomo, la UPTC no tiene superior jerárquico y, por ende, la recusación debía enviarse a esa autoridad para su decisión.

- iv) Por vulneración de los artículos 13, 29, 40 numerales 1 y 7; 68 inciso 2; 209 de la Constitución; 28, 62, 63 y 66 de la Ley 30 de 1992; y Acuerdo 066 de 2005 del CSU de la UPTC, cargo que fundamentó en los siguientes argumentos:
 - o El acta elaborada por el Comité de Personal y Asignación en la que se estudió la edad de retiro forzoso de los aspirantes al cargo de Rector de la UPTC, omitió información relevante al efectuar el análisis de la hoja de vida del señor Carlos Martínez Becerra, en la medida en que los hechos consignados contrarían la realidad fáctica y carecen de veracidad. A su juicio, a pesar de ser un acto de

trámite, el acta mencionada tuvo incidencia en el acto electoral acusado, lo que configura la causal de falsa motivación.

- La publicación de la lista de elegibles se llevó a cabo un mes después de haberse presentado los documentos para aspirar al cargo de Rector de la UPTC y 24 horas antes de publicarse el Acuerdo No. 040 del 25 de octubre de 2014, lo cual conllevó a que el demandante no pudiera realizar la campaña en medio de la incertidumbre generada por la información inexacta conocida en medios de comunicación; y
- Se vulneró el artículo segundo de los Estatutos de la universidad, toda vez que en el resumen de la hoja de vida del demandante publicado por la UPTC no se incluyeron los datos referentes a su nivel de formación o invitaciones internacionales. Además, al ser admitido como candidato a rector, el ente universitario tenía la obligación de concederle los espacios físicos e informáticos necesarios para dar a conocer sus propuestas, situación que vicia el acto demandado en tanto se imposibilitó que los candidatos iniciaran y finalizaran normalmente sus campañas electorales y que los miembros de la comunidad universitaria conocieran todos los candidatos.

1.2. Expediente N. 2015-00002

1.2.1. Las pretensiones

El señor Gilberto Forero, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral contra el Acuerdo N. 042 del 26 de noviembre de 2014, por medio del cual se eligió al señor Gustavo Orlando Alvarez Alvarez como Rector de la UPTC para el período 2015-2018.

Para el efecto presentó las siguientes pretensiones:

“1. Que se declare la nulidad del Acuerdo N. 042 de 2014 publicado en el Diario Oficial el día 3 de diciembre de 2014, por medio del cual el Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia designó como Rector al Dr. Gustavo Orlando Alvarez Álvarez para el período 2015-2018.

2. Como consecuencia de la anterior declaración se restablezca el orden jurídico dentro del citado proceso de elección de Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, ordenando al

Consejo Superior de la UPTC, proceder a elegir Rector de acuerdo con la normatividad que regula el procedimiento¹².

1.2.2. Los hechos probados

Además de los hechos que se relacionaron en el expediente anterior, se encontraron demostrados los siguientes:

- En sesión del Consejo Superior Universitario celebrada el 19 de noviembre de 2014 fue recusado por conflicto de intereses el representante del sector productivo, señor Israel Romero, toda vez que existía una presunta vinculación de Angela Romero Bohórquez, hija del recusado, con la UPTC. Esta vinculación se realizó del 6 de agosto al 30 de diciembre de 2014, mediante contrato N. 2334 de 2014.
- En sesión del 26 de noviembre de 2014 fueron recusados los señores Juan Carlos Granados (Gobernador de Boyacá) toda vez que, el hermano del actual Rector trabaja en el Departamento de Boyacá; y a Aquilino Rondón (Representante de los Egresados) con fundamento en que la señora Lucila Rondón Acosta, prima del recusado, trabaja en la UPTC.
- En la misma oportunidad se radicó otra recusación por conflicto de intereses, contra el señor Aquilino Rondón, con fundamento en que el día de las votaciones este portaba un botón en la solapa del vestido, alusivo al candidato Gustavo Alvarez.

1.2.3. Las normas violadas y el concepto de violación

Los cargos propuestos, de conformidad con el acápite del concepto de violación de la demanda, consisten en la expedición irregular del acto acusado, el cual fue además, proferido con infracción de las normas en que debía fundarse, las cuales relacionó así:

- Artículos 65 de la Ley 1437 de 2011, 209 de la Constitución Política, 119 de la Ley 489 de 1998 y 25 del Decreto 2150 de 1995, por cuanto los actos administrativos proferidos por el CSU de la UPTC en el proceso de designación del rector de esa institución, no cumplieron con el presupuesto de publicación.
- Artículos 3, 5 y 12 de la Ley 1437 de 2011 y 29 de la Constitución, toda vez que no se cumplió el procedimiento de las recusaciones presentadas en contra de varios miembros del CSU.

¹² Folio 1.

Fundamentó el cargo en que el Consejo, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 12 *ejusdem*, no tenía competencia para resolver sobre las recusaciones presentadas contra sus miembros en consideración a que esta potestad está radicada en el Procurador General de la Nación, puesto que el CSU no tiene superior jerárquico. Advirtió que la elección del rector debió realizarse una vez se hubieran resuelto por el funcionario competente todas las recusaciones presentadas.

1.3. Expediente 2015-00004

La Nación - Ministerio de Educación Nacional, por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral contra el Acuerdo N. 042 del 26 de noviembre de 2014, por medio del cual se eligió al señor Gustavo Orlando Alvarez Alvarez como rector de la UPTC para el período 2015-2018.

1.3.1. Los hechos probados

Corresponden a los relacionados en los expedientes relacionados en precedencia.

1.2.3. Las normas violadas y el concepto de violación

Los cargos propuestos, de conformidad con el acápite del concepto de violación de la demanda, consisten en que el acto acusado fue proferido con infracción de las normas en que debía fundarse y por expedición irregular, por vulneración de las siguientes normas:

- Por vulneración de los artículos 29, 69 y 209 de la Constitución Política, por cuanto la publicación de los actos administrativos en los cuales se basó la elección del rector se hizo de manera extemporánea, cuando se habían surtido etapas establecidas en los cronogramas y que fueron concluyentes para la elección, como las fases de inscripción y consulta.
- Del artículo 119 de la Ley 489 de 1998 por la publicación tardía de los acuerdos que señalan las reglas y procedimientos para la elección del rector.
- De los artículos 29 y 67 de la Ley 30 de 1992, toda vez que con base en los Acuerdos 039, 040 y 041 de 2014 se expidió el acto de elección del rector de la UPTC *“sin embargo no lo hizo en la forma procesal establecida, contrariando disposiciones legales y reglamentarias ya referenciadas”*.

- De los Estatutos de la UPTC, Acuerdo N. 066 de 2005, pues el artículo 13 de esa disposición ratifica la obligación establecida para los miembros del CSU de designar rector y esa designación debió hacerse acatando lo preceptuado en la ley sobre la publicación de los actos administrativos, pero el CSU no cumplió con esa función.

2. Actuaciones procesales relevantes

2.1. Trámite de admisión de la demanda

2.1.1. Expediente N. 2015-00001

Mediante auto del 2 de febrero de 2015, se inadmitió la demanda presentada debido a que la parte actora: i) no formuló cargos; ii) no precisó el concepto o sentido de la violación, en tanto se limitó a transcribir las decisiones que consideró vulneradas (artículo 209 de la Constitución; 3 y 65 de la Ley 1437 de 2011, 1 del Código Electoral y 4 del Acuerdo 040 de 2014) y, si bien informó sobre irregularidades e inconvenientes que se presentaron en el proceso de elección de Gustavo Alvarez Alvarez (Artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011; 3 del Acuerdo 040 de 2004; 1 del Acuerdo 008 del Consejo Superior Universitario de la UPTC y 2, 13 y 40 de la Constitución, no expuso con suficiencia las razones que soportan la agresión.

Después de analizar el escrito de corrección de la demanda la Sala, mediante auto del 29 de marzo de 2015¹³, la admitió y ordenó la notificación al señor Gustavo Orlando Alvarez Álvarez, al Consejo Superior Universitario de la UPTC y al Agente del Ministerio Público y dispuso informar a la comunidad de la existencia del proceso, en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

En la misma providencia, la Sección negó la solicitud de suspensión provisional del Acuerdo N. 042 de 2014 *“Por medio del cual se designa rector de la Universidad Pedagógica de Colombia al doctor Gustavo Orlando Alvarez Álvarez”*.

2.1.2. Expedientes 2015-00002 y 2015-00004

Mediante auto del 6 de febrero de 2015 se admitió la demanda presentada por el señor Gilberto Forero y se ordenó la notificación de la misma a los demandados. Por su parte, el escrito introductorio presentado por el Ministerio de Educación Nacional se admitió por auto del 26 de febrero de 2015. En esa misma

¹³ Folio 363 a 373.

providencia, la Sala determinó que no era viable decretar la suspensión provisional del acto acusado.

2.2. De la acumulación

Mediante auto de 9 de junio de 2015¹⁴ se dispuso la acumulación de los expedientes 2015-0002, en el cual figura como demandante el señor Gilberto Forero, y 2015-0004, en el que aparece como parte actora la Nación - Ministerio de Educación Nacional, y 2015-0001, interpuesto por el señor Carlos Julio Martínez Becerra.

En la misma providencia se dispuso tener como expediente principal el radicado con el N. 2015-0002-00.

3. Contestaciones

3.2.1. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC

El ente universitario, por conducto de apoderada judicial, hizo un pronunciamiento expreso sobre los hechos y se opuso a las pretensiones contenidas en la demanda.

Al efecto, expuso los siguientes argumentos:

i) La argumentación de la parte actora sobre invalidez de los actos administrativos por falta de publicación se fundamenta en una premisa falsa, referida que requerían de publicación, desconociendo que los Acuerdos Nos. 039, 040 y 041 no son actos generales y, por tanto, su eficacia no depende de la publicación en el Diario Oficial; además son de trámite y no de carácter definitivo, por cuanto no ponen fin a la actuación administrativa.

ii) La Universidad actuó de conformidad con el régimen especial de origen constitucional que la rige; al respecto afirmó que las universidades públicas tienen un régimen especial que comprende la facultad de regular la elección de sus directivas, es decir, la forma, el procedimiento y los requisitos que se deben cumplir. Dentro de esta posibilidad, cabe la de reglamentar el proceso de elección del rector quien se encuentra cobijado por el concepto de directiva, pues así lo dispone la Ley 30 de 1992.

iii) En relación con el trámite de las recusaciones afirmó que no había lugar a remitir la actuación a la Procuraduría General de la Nación para que resolviera los

¹⁴ Folio 301 a 305.

impedimentos, por cuanto la recusación no se elevó contra el Consejo Superior Universitario, sino contra algunos de sus integrantes.

Sobre este punto solicitó tener en cuenta que el trámite dado por el Consejo Superior Universitario a las recusaciones se llevó a cabo *“... bajo el amparo de la Circular 004 de 2014, proferida por el Ministerio de Educación Nacional, en la cual señaló que debe tenerse en cuenta que el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 establece que los impedimentos y recusaciones serán conocidos por el respectivo superior jerárquico del funcionario y que si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. Indicó que en relación con las universidades oficiales cuya naturaleza es de entes universitarios autónomos, el Ministerio no es superior jerárquico y concluye que las competencias para conocer y decidir los impedimentos y recusaciones presentadas contra alguno o algunos de los miembros de los Consejos Superiores de las Universidades Oficiales corresponde a ese órgano colegiado”*¹⁵.

Con fundamento en la improcedencia de remitir el trámite a la Procuraduría General de la Nación advirtió que previo a realizar la votación final que condujo a la elección de Gustavo Orlando Alvarez Álvarez como rector se resolvieron las recusaciones formuladas, lo cual se hizo en reunión llevada a cabo el 26 de noviembre de 2014 -que consta en el Acta N. 08- y ello se realizó de conformidad con las normas contenidas en la Ley 1437 de 2011.

3.2.2. Rector de la UPTC - Gustavo Orlando Alvarez Alvarez

A través de apoderado judicial, el demandado se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

i) El procedimiento de publicidad de los actos administrativos es una etapa posterior a su expedición de tal manera que su omisión no afecta la validez. Afirmó que la demanda no cuenta con la argumentación necesaria para *“... evidenciar que la supuestamente intempestiva publicación de los acuerdos previos generó la invalidez de un acto o actuación de ellos derivada”*.

Precisó que si bien el Acuerdo N. 041 de 2014 fue publicado el 11 de noviembre de 2014, las fechas de consultas eran ampliamente conocidas por la comunidad universitaria y los egresados desde la publicidad que se realizó con el Acuerdo N. 040 de 2014, es decir, desde el 29 de octubre de 2014, *“... la primera consulta se realizó incluso a través del diario regional “Boyacá 7 días”, la emisora de la UPTC (FM 104.1) y el Diario El Tiempo”*.

¹⁵ Folio 486.

Manifestó que los Acuerdos Nos. 39, 40 y 41 no son actos administrativos definitivos, sino de trámite y, por tanto, su eficacia no está condicionada por la publicación en el Diario Oficial.

ii) La autonomía universitaria comprende la organización y elección de sus directivas, lo cual implica el señalamiento de las condiciones y procedimientos respectivos a través de los estatutos y regulaciones expedidos por sus propias autoridades, de tal manera que contaba con autonomía para fijar el procedimiento para la elección del rector, como en efecto lo hizo.

iii) En relación con el trámite de las recusaciones, afirmó que el demandante se limitó a afirmar que no fueron leídas y decididas sin aportar medio de convicción alguno para demostrar tal afirmación cuando, contrario a ello, en reunión llevada a cabo el 26 de noviembre de 2014 -que consta en el Acta N. 08- se resolvió de plano con resultado denegatorio.

Expresó que no había lugar a remitir la actuación a la Procuraduría General de la Nación para que resolviera sobre los impedimentos, por cuanto la recusación no se elevó contra el Consejo Superior Universitario, sino contra algunos de los integrantes.

Sobre este punto solicitó tener en cuenta que el trámite dado por el Consejo Superior Universitario a las recusaciones se llevó a cabo *“... bajo el amparo de la Circular 004 de 2014, proferida por el Ministerio de Educación Nacional, en la cual señaló que debe tenerse en cuenta que el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 establece que los impedimentos y recusaciones serán conocidos por el respectivo superior jerárquico del funcionario y que si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. Indicó que en relación con las universidades oficiales cuya naturaleza es de entes universitarios autónomos, el Ministerio no es superior jerárquico y concluye que las competencias para conocer y decidir los impedimentos y recusaciones presentadas contra alguno o algunos de los miembros de los Consejos Superiores de las Universidades Oficiales corresponde a ese órgano colegiado”*¹⁶.

4. Terceros Intervinientes

De conformidad con el artículo 228 de la Ley 1437 de 2011 en el proceso de la referencia se presentaron tanto solicitudes de coadyuvancia como de impugnación.

¹⁶ Folio 441.

4.1. Jenny Andrea Varela Tabares

Mediante escrito radicado el 19 de febrero de 2015¹⁷, solicitó ser tenida como coadyuvante para defender el acto demandado.

Afirmó que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) es un ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en los términos definidos en la Ley 30 de 1992.

El Acuerdo No. 042 del 26 de noviembre de 2014, que declaró la elección como rector del señor Gustavo Orlando Alvarez, se expidió cumpliendo con los estatutos internos de la universidad que consagran sus propios mecanismos para garantizar el principio de publicidad.

En efecto, para dar más publicidad de la que exigen las normas de carácter general, los Acuerdos 039 y 040 de 2014 expedidos por el CSU fueron publicados en los Diarios Oficiales Nos. 49282 del 22 de septiembre de 2014 y 49319 del 29 de octubre de 2014. Así mismo, el Acuerdo N. 042 de 2014, por medio del cual se designó rector, fue publicado en el Diario Oficial N. 49.354.

Precisó que la convocatoria a la elección de un rector, que en el caso concreto es el Acuerdo N. 040 de 2014, no es un acto administrativo general que produzca efectos jurídicos, sino que es un acto de trámite que precede la expedición del acto definitivo y, en consecuencia, no tendría que ser publicado en el Diario Oficial, lo cual se corrobora con el contenido del parágrafo del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 que ordena publicar expresamente solo el acto de nombramiento y no los previos.

4.2. Diego Andrés García

Mediante escrito radicado el 26 de marzo de 2015¹⁸ coadyuvó las pretensiones de la demanda, solicitando sea declarada la nulidad del acto administrativo censurado, con fundamento en la constancia que el Delegado del Presidente de la República dejó en el acta No. 08 del 19 de noviembre de 2014, en el sentido de que la fecha de publicación del Acuerdo 039 de 2014 se estipuló entre los días 15 y el 19 de septiembre de 2014, siendo publicado el 22 de septiembre en el Diario Oficial 49.282 e igualmente la publicación del Acuerdo 040 de 2014 debía

¹⁷ Folio 233.

¹⁸ Folios 394 a 395.

realizarse el 27 de octubre de la misma anualidad y tan sólo se efectuó el 29 de los mismos mes y año.

5. La Audiencia Inicial

El 7 de septiembre de 2015 se celebró audiencia inicial en la cual se reconocieron a los terceros intervinientes, se saneó el proceso y se fijó el objeto del litigio.

En esta oportunidad se precisó que el litigio se centraría en resolver los siguientes problemas jurídicos:

“Si el acto que designó como Rector de la UPTC al señor Gustavo Álvarez Álvarez, esto es el Acuerdo N. 042 del 26 de noviembre de 2014, se expidió con infracción de las normas en que debía fundarse, por expedición irregular, por falsa motivación y por haberse elegido un candidato que no reúne las calidades y requisitos de elegibilidad, en los términos del numeral 5 del artículo 275 del CPACA., por:

- Vulneración del Parágrafo del artículo 1 del Acuerdo No. 008 del 12 de marzo de 2014 del CSU de la UPTC, por cuanto esta norma no prevé que el rector de la Universidad sea a su vez candidato a dicho cargo, como sucedió con el demandado. Además, por cuanto la norma violada no dispone que la reelección está permitida para quien “sea rector” sino “quien haya sido rector” y el demandado nunca dejó de serlo.
- En desconocimiento de los artículos 65 del CPACA. y 119 de la Ley 489 de 1998 que establecen la publicidad de los actos, toda vez que la divulgación de los Acuerdos N. 039, 040 y 041 de 2014 proferidos por el CSU de la UPTC se realizó de forma extemporánea. Asimismo, si dicha vulneración afecta la legalidad del acto de elección acusado, es decir, el Acuerdo N. 042 del 26 de noviembre de 2014 *“Por medio del cual se designa Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, periodo 2015 - 2018”*.
- Por vulneración del artículo 12 del CPACA., que prevé el procedimiento para tramitar impedimentos y recusaciones, ya que varios miembros del CSU de la UPTC que debían adoptar la decisión de designar al Rector de esa Universidad fueron recusados, pero estas no fueron tramitadas conforme lo indica dicha normativa, por cuanto no se les dio traslado de 5 días ni tampoco se envió la actuación a la Procuraduría General de la Nación, ya que por tratarse de un ente universitario autónomo, la UPTC no tiene superior jerárquico y por ende la recusación debía enviarse a esa autoridad para su decisión”.

A continuación se concedió el valor que asignara la ley a los documentos aportados por las partes y los terceros y se dispuso oficiar al Ministerio de

Educación Nacional para que rindiera informe sobre los hechos planteados en la demanda y señalara las razones por las cuales la Delegada de esa cartera ante el CSU se abstuvo de votar en la sesión del 26 de noviembre de 2014 e indicara las irregularidades que evidenció en el proceso.

De las decisiones adoptadas en el marco de la audiencia inicial se corrió traslado a los asistentes, los cuales no interpusieron recurso alguno, por lo que las mismas quedaron en firme.

En este mismo momento, se decidió prescindir de la audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión.

6. Alegatos de conclusión

En la etapa de alegatos de conclusión se presentaron los siguientes argumentos:

6.1. La parte demandante

6.1.1. Expediente 2015-00001

El demandante del expediente 2015-0001 presentó, en síntesis, los siguientes argumentos:

Señaló que la Sección debía acoger el precedente plasmado en la sentencia del 6 de agosto de 2009 dentro del radicado 2009-0005 CP. María Nohemí Hernández, en el cual se decretó la nulidad de la elección del rector de la Universidad Surcolombiana por la publicación extemporánea de los Acuerdos a través de los cuales se regulaba el procedimiento de la elección.

Según su criterio, el anterior antecedente es de plena aplicación al caso concreto, toda vez que, tanto el Acuerdo N. 039 de 2014 como el N. 041 de 2014 se publicaron en fechas diferentes a las que en ellos se consagraron.

Así mismo, puso de presente que el demandado se encontraba inhabilitado para fungir como rector de la UPTC, comoquiera que el artículo 1 del Acuerdo N. 008 de 2014 dispone que podrá ser rector el aspirante que “haya sido rector”, es decir, que quien haya terminado el período para el cual fue elegido y no aquel en el que esté ejerciendo funciones, como acaece precisamente con el señor Alvarez Álvarez.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta que la normativa especial de la UPTC sólo permite la reelección de aquellas personas que hayan sido rectores, y no de aquellos quienes al momento de la elección se desempeñen como tal, solicitó que se declarara la nulidad del Acuerdo N. 042 de 2014.

6.1.2. Expediente 2015-00002

El señor Gilberto Forero presentó escrito de alegatos¹⁹ en los que reiteró los reproches contenidos en la demanda. En efecto, aseguró que el acto se encuentra viciado de nulidad, debido a que no se dio cumplimiento al principio de publicidad, comoquiera que los acuerdos expedidos dentro del proceso de elección no se publicaron en los lapsos previstos en la convocatoria.

Del informe aportado al proceso por el Ministerio de Educación se puede concluir que la elección estuvo permeada por varias irregularidades, y pese a que las mismas fueron puestas en conocimiento del Consejo Superior Universitario, este no corrigió su actuación irregular.

Señaló que se violó el debido proceso, pues la publicación tardía de los actos impidió la participación activa de los intervinientes en el proceso de elección.

Adujo que se presentaron varias irregularidades en el trámite de las recusaciones formuladas contra algunos miembros del Consejo, de forma tal que una de las dos recusaciones formuladas contra el representantes de los egresados no se estudió por el Consejo Superior Universitario.

Con base en lo anterior y en consideración a que, según su criterio, se transgredieron los principios de publicidad, transparencia, debido proceso e imparcialidad solicitó que se declarara la nulidad del acto acusado.

6.1.3. Expediente 2015-00004

A través de apoderada judicial, la parte demandante del expediente 2015-004, esto es, el Ministerio de Educación presentó alegatos de conclusión y solicitó que se decretará la nulidad del acto acusado.

Como fundamento de su petición, el Ministerio demandante afirmó que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, es obligatorio para las

¹⁹ Los alegatos de conclusión fueron presentados dentro de la oportunidad legal, comoquiera que a folio 1001 del expediente principal se observa sello impuesto por la oficina de correspondencia del Consejo de Estado en el que consta que dichos documentos fueron recibidos en la Corporación el día 10 de noviembre de 2015.

entidades del orden nacional, incluyendo las autónomas, la publicación de sus actos generales en el Diario Oficial.

Señaló que si bien la publicación es requisito de eficacia y no de validez, cuando un acto particular se fundamente en el acto general que dejó de publicarse, la publicación se convierte en requisito de validez.

Bajo este razonamiento, concluyó que la elección del señor **Alvarez Álvarez** está viciada de nulidad, porque los actos de trámite en los que se fundó no fueron publicados en forma oportuna en el Diario Oficial.

6.2. La parte demandada

6.2.1. El señor Gustavo Orlando Alvarez Álvarez

A través de apoderado judicial y dentro de la oportunidad legal correspondiente el demandado se pronunció sobre todos y cada uno de los problemas jurídicos fijados en la audiencia inicial.

En lo que concierne a la presunta violación del artículo 16 del Acuerdo N. 066 de 2005, modificado por el Acuerdo N. 008 de 2014, aseveró que el señor **Alvarez Álvarez** podía ser elegido como Rector de la UPTC, puesto que la finalidad de la norma era permitir que tanto los ex rectores como los rectores en propiedad, pudieran postularse para ocupar dicha dignidad.

En lo que se refiere al desconocimiento del principio de publicidad por la publicación tardía tanto de los actos de trámite como del acto de elección mismo, argumentó que dicho cargo no estaba llamado a prosperar porque la ausencia de publicidad de esos actos generales no afecta la validez del acto de elección.

En este sentido, señaló que los Acuerdos N. 039, 040 y 041 de 2014 son actos generales y de trámite, razón por la cual, tanto la jurisprudencia como la doctrina han entendido que su eficacia no está condicionada a su publicación en el Diario Oficial.

Igualmente, expresó las razones por las cuales la publicación se realizó de forma tardía, y argumentó que la demora se debió a que el Ministerio de Educación no envió a tiempo el acto acusado suscrito por el Presidente del Consejo Superior Universitario de la UPTC.

En lo que concierne a la supuesta irregularidad con la que se adelantó el trámite de las recusaciones presentadas contra algunos de los miembros del Consejo

Superior, adujo que según la sentencia del 10 de agosto de 2012 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del radicado 11001-03-28-000-2011-00052-00 no se materializaban los supuestos que habilitaban la competencia de la Procuraduría General de la Nación para conocer sobre las recusaciones formuladas.

Agregó que el trámite se llevó a cabo de forma adecuada, porque ninguna de las causales que se invocaron como fundamento de la recusación se encuentra consagrada en las normas que regulan lo relativo al conflicto de intereses.

Finalmente, concluyó que el “*Delegado del Presidente de la República*” no presentó el informe solicitado, lo cual demuestra que el proceso de elección del rector se realizó de conformidad con los estatutos, la Constitución y la ley.

6.2.2. La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

El Consejo Superior Universitario de la UPTC guardó silencio.

6.3. Terceros Intervinientes

Ninguno de los intervinientes en el proceso de la referencia presentó alegatos de conclusión.

7. Concepto del Ministerio Público

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado presentó el Concepto N. 00060 de 9 de noviembre de 2015, en el cual se refirió a cada uno de los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio así:

i) Violación del Acuerdo 008 del 12 de marzo de 2014

En relación con este cargo precisó que de conformidad con los antecedentes de la actuación se tiene en el centro universitario no se tenía autorizada la reelección del rector a ningún título, en tanto el mismo era elegido para un período de cuatro años y conforme a la normatividad no le era permitido aspirar a ser elegido para un período consecutivo o uno distinto, pues existía expresa prohibición para que quien hubiese desempeñado el cargo pudiese aspirar a ser nuevamente elegido rector.

Fundamentó la anterior afirmación en lo dispuesto en el Acuerdo N. 066 de 2005 - Estatuto General de la Universidad- en particular el artículo 16 en concordancia con el artículo 19 literal e) de esta norma que establecen:

“Artículo 16: El Rector es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la Universidad, será designado por el Consejo Superior, para un período de cuatro (4) años, contado a partir del 1 de enero siguiente a la fecha en que se realice la designación. Tal designación será de carácter personal”.

“Artículo 19. Para ser designado Rector se requiera:

(...)

e) No haber desempeñado, en la Universidad, el cargo de Rector en propiedad”.

El Acuerdo N. 008 del 12 de marzo de 2014, expedido por el CSU, señaló:

“Artículo 1. MODIFICAR el artículo 16, del Acuerdo 066 del 25 de octubre de 2005, en el sentido de incluir un párrafo, el cual quedará así:

PARAGRAFO: El aspirante que haya sido Rector en propiedad, podrá ser elegido nuevamente hasta por una sola vez, por el período establecido en el presente artículo”.

....

Artículo 5. Derogar el literal e), del artículo 19 del Acuerdo 066 del 25 de octubre de 2005.

Artículo 6. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”²⁰.

Manifestó que las normas anteriores deben entenderse a la luz de la autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política y desarrollada en la Ley 30 de 1992.

Advirtió que la norma tiene dos posibles interpretaciones, tal como lo señaló el Magistrado conductor del proceso en auto de 25 de marzo de 2015 proferido en este proceso, considerando que debe privilegiarse aquella que permite que quien hubiese fungido como rector hasta antes de realizarse la nueva designación podría postularse al cargo.

A su juicio, esta interpretación es más válida por cuanto “... *tiene mayor preponderancia en tanto que preservaría los derechos fundamentales del elegido al igual que del ente universitario; además que por cuanto que como la disposición admite más de una interpretación en aplicación del principio de eficacia del voto, el cual no resulta ajeno al asunto en examen dado que la norma es de contenido electoral se debe entender que la finalidad de la norma es que hubiese fungido*

²⁰ Folio 863.

*como rector hasta antes de realizarse la nueva designación podría postularse al cargo*²¹.

Consideró que el proceso de designación del rector se debe interpretar a la luz de los derechos fundamentales que se derivan del artículo 40 Constitucional, en especial a partir del derecho a elegir y ser elegido. Al respecto transcribió apartes de sentencias de la Corte Constitucional²² y de la Sección Quinta del Consejo de Estado²³ para concluir que *“... la configuración e interpretación de los estatutos de los entes universitarios deben tomarse en cuenta los derechos fundamentales y en particular el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*”²⁴.

Con fundamento en los argumentos referidos, concluyó que el cargo propuesto, relacionado con la violación del Acuerdo N. 008 de marzo de 2014, no está llamado a prosperar.

En relación con el segundo cargo, precisó el objeto de cada uno de los actos administrativos que reglamentaron el procedimiento para la designación del rector de la UPTC para el periodo 2015-2018, con respecto a los cuales señaló que los Acuerdos 039 y 040 de 2014 son actos de trámite o de impulso, que no crean ni modifican situaciones jurídicas.

ii) No publicación oportuna de los Acuerdos N. 039,040, y 041 de 2014

Respecto a este cargo el Procurador Delegado manifestó que no estaba llamado a prosperar, porque la Sección²⁵ ha determinado que la publicación tardía de los actos de trámite, como lo son el Acuerdo N. 039 y 040 de 2014, no estructura causal de nulidad alguna.

Igualmente, argumentó que la publicación tardía del acto de elección tampoco vicia de nulidad al acto acusado, toda vez que, la jurisprudencia ha entendido que la publicación es requisito de eficacia y no de validez.

iii) Desconocimiento del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 -trámite de Recusaciones-

²¹ Folio 865 del cuaderno contentivo del expediente 2015-0002. El Procurador cita el auto de 26 de marzo de 2015 dictado en el proceso de la referencia, con ponencia del Magistrado Alberto Yepes Barreiro.

²² Sentencias C-400 de 1998; C-358 de 1997 y C-551 de 2003.

²³ Sentencia del 22 de octubre de 1998, Exp. 2017. Actor: Héctor Fernando Salazar. Demandado: Personero de Chinchiná. C.P. Roberto Medina López; sentencia del 19 de abril de 2002. Exp. 2715, actor: Francisco Ochoa Jaramillo y otros. Demandado: Personero de Medellín. C.P. Roberto Medina López.

²⁴ Folio 871.

²⁵ Para el efecto transcribió ampliamente las consideraciones contenidas en: Consejo de Estado, Sección quinta, Sala del 15 de octubre de 2015. Radicación: 11011-03-28-000-2015-00011-00 CP. Alberto Yepes Barreiro (E)

Finalmente, en lo que atañe a este vicio la vista fiscal consideró que aquel tampoco estaba acreditado, ya que una lectura armónica del artículo 69 constitucional referente a la autonomía universitaria permitía concluir, sin lugar a dudas, que las recusaciones de los miembros del Consejo Superior Universitario no tenían que remitirse a la Procuraduría General de la Nación, pues aceptar lo contrario sería consentir una intromisión arbitraria en la autonomía de la UPTC.

Adicionalmente, señaló que las recusaciones presentadas contra los miembros del Consejo Superior no tenían fundamento legal alguno, ya que, según su criterio, aquellas son *“temerarias, infundadas y carentes de prueba alguna, toda vez que su proposición no tenía la finalidad que se persigue de garantizar la imparcialidad y la transparencia”*²⁶.

8. Trámite en segunda instancia

En consideración a en la sesión ordinaria llevada a cabo el 18 de febrero del año en curso se presentó un empate, por auto de la misma fecha se ordenó el sorteo de un conjuer. En cumplimiento de lo dispuesto en la referida providencia, fue sorteado como conjuer el doctor **ANTONIO AGUSTIN ALJURE SALAME**, con quien se integra la Sala para la discusión y decisión del proceso de nulidad electoral.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011²⁷ y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer en única instancia del proceso de la referencia, toda vez que, la demanda ataca la legalidad del acto a través del cual se eligió al señor **Gustavo Orlando Alvarez Álvarez** como Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia para el período 2015-2018.

2. El acto acusado

²⁶ Folio 880 Exp. 2015-0002

²⁷ ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: *El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 4° De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación.* (Subrayas fuera de texto).

Se tiene como tal el Acuerdo N. 042 del 26 de noviembre de 2014, por medio del cual se eligió al señor **Gustavo Orlando Alvarez Álvarez** como Rector de la UPTC para el período 2015-2018. Dicho acto obra en copia simple a folios 21 y siguientes del expediente 2015-0001.

3. Pruebas relevantes

En el plenario obran los siguientes medios de convicción:

- Informe presentado por el Ministerio de Educación en donde relata las advertencias que dicha autoridad realizó al Consejo Superior de la UPTC respecto al proceso de elección del rector. (Fl. 580-583)
- Informe rendido por el demandado bajo la gravedad de juramento. (Fls.585-586)
- Copia de la petición elevada por el señor Juan Manuel Ospina y la respuesta a dicha solicitud. (Fl.588-590)
- Acta N. 08 correspondiente a la sesión del Consejo Superior Universitario de la UPTC realizada el día 19 de noviembre de 2014, en la cual: i) se dio trámite a las recusaciones presentadas y ii) se eligió al demandado. (fls.-593-624)
- Informe rendido por el representante de los Ex Rectores. (fl. 625- 639)
- Informe rendido por el representante de los profesores ante el Consejo Superior Universitario de la UPTC. (Fl.640-643)
- Informe rendido por el señor Orlando Vergel Portillo. (fl.644-650)
- Declaración Extrajuicio rendida por el señor Guillermo Sandoval en su calidad de candidato a rector de la UPTC. (Fl.-655-660)
- Acta N. 07 correspondiente a la sesión del Consejo Superior Universitario de la UPTC realizada el día 25 de octubre de 2014 en la cual: i) el Comité Electoral presentó el informe respecto al proceso de elección del rector y ii) se realizó la presentación de los candidatos a rector (fls.-661-678)
- Escrito presentado por los señores Alfonso López Díaz, Orlando Vergel Portillo y Francisco Javier Guerrero a través del cual recusaban a 2 de los miembros del Consejo Superior Universitario de la UPTC, a saber: al Representante de los Egresados y al del Sector Productivo. (fls.705-712)
- Informe presentado por la representante de la ministra en el Consejo Superior Universitario de la UPTC. (Fl 765-779)
- Certificación expedida por la Imprenta Nacional en donde se especifica la fecha y el Diario Oficial en el que se publicaron los Acuerdos N. 039 de septiembre de 2014, N.40 de 25 de noviembre, N. 41 de 5 de noviembre de 2014 y N. 42 de 26 de noviembre de 2014. (Fl. 26 Exp. 2015-0001)

- Estatuto General de la UPTC (Fis 36 a60 del 26 Exp. 2015-0001 reiterado a folios 284-309)
- Acuerdo N. 008 de marzo de 2014. (FI 61-62 26 Exp. 2015-0001)
- Acuerdo N. 039 de 10 septiembre de 2014 con su respectiva constancia de publicación. (FI 65 a 68 Exp. 2015-0001)
- Acuerdo N. 040 de 25 de octubre de 2014 con su respectiva constancia de publicación. (FI 71-74 Exp. 2015-0001)
- Convocatoria para el proceso de designación de rector de la UPTC (FI. 76-76 Exp. 2015-0001)
- Acuerdo N. 041 de 5 de noviembre de 2014 con su respectiva constancia de publicación. (FI 77-84 Exp. 2015-0001)
- Certificación publicación en página web. (FI 85-90 Exp. 2015-0001)
- Acuerdo N. 042 de 26 de noviembre de 2014 con su respectiva constancia de publicación. (FI 91-93 Exp. 2015-0001)

4. Marco teórico y conceptual

Con fundamento en la situación fáctica planteada, las pretensiones de las demandas acumuladas y las pruebas relacionadas en precedencia, corresponde dictar la sentencia que resuelva la *litis*, para lo cual previo a plantear el problema jurídico la Sala abordará dos ejes temáticos que constituyen el marco teórico necesario para resolverlo, a saber: i) El principio de la autonomía universitaria y ii) La naturaleza jurídica de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC.

4.1. El principio de la autonomía universitaria

El artículo 69 Constitucional consagra el principio de la autonomía universitaria, el cual se traduce en la facultad que tienen las universidades para autodeterminarse y auto-gobernarse sin la intromisión de poderes externos²⁸.

De conformidad con la Corte Constitucional, es principio consiste “... *de un lado, en la facultad de los centros educativos de determinar su dirección ideológica y, de otro, en la potestad de los entes de educación superior, de dotarse de su propia*

²⁸ Este artículo se encuentra reglamentado en la Ley 30 de 1992 dispone: “Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las Universidades el derecho a darse y modificar unos 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”.

*organización interna*²⁹. De esta definición resultan los siguientes elementos esenciales: (i) La autodeterminación, (ii) El autogobierno, y (iii) La autorregulación.

Es así como las universidades públicas, por virtud de este principio pueden definirse como aquellas instituciones que por razón de la conjunción de estos tres elementos pueden ejercer “... *la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios*”³⁰, es decir, como “...*una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normatividad, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político.*”³¹

En lo que resulta de especial interés para el objeto de este proceso, se tiene que la autorregulación consiste en la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, como la competencia para otorgar su propio reglamento.

Resulta igualmente necesario destacar que en virtud de lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011³², que establece el carácter supletorio de este ordenamiento, las normas de la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo únicamente resultan aplicable en evento de no existir procedimientos regulados en normas especiales.

4.2. Naturaleza Jurídica de la UPTC

De conformidad con el artículo 1 del Acuerdo N. 066 de 2005 “*Por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*”, éste es un ente universitario autónomo, de carácter nacional, estatal y público, democrático de régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas y la planeación del sector Educativo.

En uso de la autonomía universitaria desarrollado en precedencia, la UPTC estableció igualmente el Reglamento Interno del Consejo Académico está establecido mediante la Resolución N. 07 del 14 de marzo de 2006, órgano que

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-180A/10

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-589 de 1997.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia T- 310 de 1999

³² El artículo citado se consagró el principio de residualidad en los siguientes términos: “Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”.

tiene a su cargo, entre otras funciones, la de designar y remover al rector de conformidad con sus propios estatutos³³.

5. Análisis de los cargos formulados

Corresponde a la Sala determinar, atendiendo a la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial³⁴, si el acto que designó como Rector de la UPTC al señor **Gustavo Orlando Alvarez Alvarez**, esto es, el Acuerdo N. 042 del 26 de noviembre de 2014, se encuentra viciado de nulidad por:

1) Vulneración del párrafo del artículo 1 del Acuerdo N. 008 del 12 de marzo de 2014 a través del cual se modificó el artículo 16 de los Estatutos Generales de la UPTC.

Para desarrollar en debida forma este cargo propuesto por la parte demandante se tiene que el mismo se fundamentó en las razones que se enuncian a continuación, las cuales serán abordadas por la Sala, con el objetivo de interpretar el precepto de conformidad con las reglas de hermenéutica para dilucidar su verdadero entendimiento y alcance.

1.1) Violación del principio de igualdad, que se basó en que quien ostenta el poder al interior del ente universitario puede obtener un provecho con miras a su reelección en detrimento de los demás candidatos que no gozan de tal privilegio.

1.2) Desconocimiento de los principios de transparencia e imparcialidad, argumento que sustentó la parte demandante en la condición de rector-candidato que tenía el elegido, calidad que le concedía una clara ventaja electoral.

2) Desconocimiento de los artículos 65 del CPACA y 119 de la Ley 489 de 1998 que establecen la publicidad de los actos, toda vez que la divulgación de los Acuerdos N. 039, 040 y 041 de 2014 proferidos por el CSU de la UPTC se realizó de forma extemporánea. Asimismo, si dicha vulneración afecta la legalidad del acto de elección acusado, es decir, el Acuerdo No. 042 del 26 de noviembre de 2014 *“Por medio del cual se designa Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, periodo 2015 - 2018”*.

3) Vulneración del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, que prevé el procedimiento para tramitar impedimentos y recusaciones, toda vez que varios

³³ Artículo 13 Literal e) del Estatuto General de la Universidad.

³⁴ Folio 531 del Expediente principal.

miembros del CSU de la UPTC que debían adoptar la decisión de designar al Rector de esa Universidad fueron recusados, pero estas no fueron tramitadas conforme lo indica dicha normativa, por cuanto no se les dio traslado de 5 días ni tampoco se envió la actuación a la Procuraduría General de la Nación, ya que por tratarse de un ente universitario autónomo, la UPTC no tiene superior jerárquico y por ende la recusación debía enviarse a esa autoridad para su decisión.

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: i) La presunta violación del de los Estatutos de la UPTC, debido a que el demandado no podía ser elegido como rector, ii) La supuesta vulneración del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 por la publicación tardía de los Acuerdos N. 039, 040 y 041 de 2014 y iii) La transgresión del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 por indebida tramitación de las recusaciones formuladas, salvo que en el desarrollo de estos capítulos encuentre probado alguno de los cargos propuestos por la demanda, evento en el cual la Sección se eximirá de analizar los demás, por cuanto resulta suficiente que prospere uno de los cargos de nulidad.

5.1. La presunta vulneración de los Estatutos Generales de la UPTC

Como se puso de presente en los antecedentes de esta providencia, para la parte actora el Acuerdo N. 042 de 26 de noviembre de 2014 se encuentra viciado de nulidad, toda vez que, desconoció lo establecido por los Estatutos de la UPTC, especialmente la modificación hecha al artículo 16 *ejusdem* por el Acuerdo N. 008 de 2014.

En efecto, según los demandantes, el demandado no podía ser reelegido, porque la norma autoriza la reelección solo a quien *“haya sido rector en propiedad”*, siendo claro que el señor **Alvarez Alvarez**, al momento de la elección aún se encontraba fungiendo como rector de la UPTC, con lo cual se vulneran claros principios como la igualdad, la transparencia y la imparcialidad, en tanto concurren las calidades de rector y de candidato.

5.1.1. Análisis del caso con respecto a la evolución histórica de la reelección de rector en la UPTC

Para dilucidar si tal y como lo aseveran los demandantes el acto acusado se profirió viciado de nulidad, la Sala analizará los alcances de las disposiciones universitarias pertinentes, tanto en su versión original como después de la modificación introducida por el Acuerdo N. 008 de marzo de 2014, con el objetivo

de establecer con toda claridad en qué términos la UPTC contempló la posibilidad de reelección de su primera autoridad administrativa. Veamos:

El Acuerdo N. 066 de 2005, contenido de los Estatutos Generales de la UPTC, en desarrollo de los postulados contemplados en la Ley 30 de 1992³⁵, así como del principio constitucional de autonomía universitaria, desarrollado en precedencia, previó en su articulado disposiciones respecto a las calidades y los requisitos que debía reunir quien aspirara a ocupar el cargo de rector de dicho ente autónomo.

En efecto, los artículos 16 y siguientes de aquella codificación se ocuparon de regular dicho tópico, razón por la cual en ellas se describe no solo qué clase de autoridad detenta el Rector de la UPTC y el periodo para el cual este es elegido, sino que además contienen los requisitos que se deben acreditar quienes aspiren a acceder a dicho cargo.

La versión primigenia de los Estatutos de la UPTC, especialmente los artículos 16 y 19, respecto a las calidades y requisitos para ocupar el cargo de rector establecía:

“Artículo 16: El Rector es el representante legal y la primera autoridad administrativa de la Universidad; será designado por el Consejo Superior para un período de 4 años, contados a partir del 1 de enero siguiente a la fecha en que se realice la designación. Tal designación será de carácter personal.

(...)

Artículo 19: Para ser designado rector se requiere:

- a) Ser ciudadano colombiano en ejercicio
- b) Poseer título universitario y de postgrado a nivel de maestría o doctorado, o su equivalencia.
- c) Haber desarrollado actividades de docencia universitaria, de tiempo completo o su equivalente, por un período no inferior a 5 años
- d) Tener una experiencia administrativa, por lo menos de dos años, de tiempo completo o su equivalente, en actividades de dirección administrativa o académica.
- e) No haber desempeñado, en la universidad, el cargo de rector en propiedad.**

³⁵ “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.

f) Inscribir su nombre y registrar su programa de gobierno en la Secretaría General de la universidad, el cual deberá ser concordante con el plan estratégico de desarrollo.”³⁶ (negritas fuera de texto)

De la lectura de las disposiciones en cita, y en especial del literal e) del artículo 19, se puede colegir sin lugar a dudas, que la versión original de los Estatutos de la UPTC **proscribía** totalmente que una persona que hubiese fungido como rector pudiera ser, nuevamente, elegida para ocupar dicha dignidad.

En otras palabras, si entendemos que el sentido lato del verbo “reelegir” es “volver a elegir”³⁷, podemos concluir sin ambages que en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia **estaba prohibida** tanto la reelección inmediata, como posterior del rector.

No obstante, en el año 2014, a través del Acuerdo N. 008, las disposiciones respecto a las calidades que debía reunir el aspirante a rector fueron modificadas, pues no solo se derogó el literal e) del artículo 19 antes explicado³⁸, sino que además se introdujo un párrafo al artículo 16 de los Estatutos Generales en el siguiente sentido:

“Párrafo: El aspirante que haya sido Rector en Propiedad podrá ser elegido, nuevamente, hasta por una sola vez, por el periodo establecido en el presente artículo.”³⁹

Nótese como la modificación introducida por el Acuerdo N. 008 de 2014 es sustancial, comoquiera que a raíz de dicha variación se avaló que **las personas que hubiesen desempeñado el cargo de rector de la UPTC, pudieran ejercer nuevamente y por una sola vez, dicha dignidad.**

En efecto, se trata de un cambio radical que permitió la participación de ciertos sujetos que antes tenían vedado el acceso al proceso electoral de designación del rector de dicho ente autónomo, pues el Acuerdo N. 008 de marzo de 2014 **consintió la reelección** de la primera autoridad administrativa de la UPTC.

Sin embargo, para las partes del proceso de la referencia existe duda acerca de cuál debe ser la correcta interpretación y alcance de la disposición que autorizó la

³⁶ Folio 291-293 del Expediente

³⁷ Así lo estipula el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, definición disponible en el siguiente link: <http://dle.rae.es/?id=VaocCtg>

³⁸ En efecto, el artículo 5º del Acuerdo N° 008 de marzo de 2014 contempla: “*DEROGAR el literal e) del artículo 19 del Acuerdo N° 066 del 25 de octubre de 2005*”

³⁹ Folio 282 del Expediente

reelección del rector de la UPTC, pues tanto el demandante como el demandado y el representante del Ministerio Público entienden de manera disímil los alcances de la normativa universitaria.

Para la parte demandante, la expresión "*haya sido rector en propiedad*" implica que el aspirante a rector no podía tener ese mismo cargo al momento de la elección, pues para poder ser "reelegido" es necesario no solo haber ocupado dicha dignidad, sino también haber cesado en el ejercicio de esas funciones.

Por otro lado, para la parte demandada, la referida expresión contenida en el párrafo del artículo 16 de los Estatutos de la Universidad, permite que el rector en ejercicio pueda ser "reelegido" de forma inmediata, razón por la cual, según su parecer, el señor **Alvarez Álvarez** podía ser elegido para desempeñarse como rector de la UPTC para el período 2015-2018.

Para la Sala, por las razones que pasaran a explicarse, es la primera postura la que debe privilegiarse, es decir, la que entiende que la expresión "*haya sido rector en propiedad*" se refiere a la posibilidad de que solo aquellos que hayan terminado su periodo como rector, puedan ser elegidos nuevamente para dicho cargo, conclusión a la que llega previa aplicación de los criterios de interpretación.

5.1.2. Interpretación de la disposición contenida en el párrafo del artículo 16 del Estatuto General de la UPTC, en concordancia con la derogatoria expresa del literal e) del artículo 19 del mismo estatuto

El problema jurídico planteado con relación al primer cargo impone a la Sala realizar el análisis del caso con fundamento en los criterios interpretativos a saber: 1) Gramatical; 2) Sistemático y 3) Funcional.

5.1.2.1. Interpretación gramatical

Este criterio de interpretación busca resolver las dudas o controversias lingüísticas por medio de las reglas del lenguaje⁴⁰ en el que está redactado el enunciado y su contexto gramatical⁴¹.

Previo a abordar el estudio desde el criterio semántico la Sala precisa que la figura de la reelección puede presentarse en dos modalidades a saber: la reelección

⁴⁰ Art. 27 del Código Civil: "Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu".

Art. 28 del Código Civil: "Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal".

⁴¹ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, "*La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, p.95.

inmediata y la reelección no inmediata; la diferencia entre estas dos es el periodo de tiempo que tiene que transcurrir para que la persona puede volver a ser elegida.

En efecto, como su nombre lo indica la **reelección inmediata** permite que la persona que está desempeñando el cargo pueda continuar en él de forma inmediata, de suerte que en la práctica pueda ejercer dos periodos consecutivos.

Por su parte, **la reelección no inmediata** prevé que una persona pueda volver a ser elegida, siempre y cuando entre la primera y la segunda designación transcurra determinado lapso, que usualmente puede ser de uno o dos periodos.

Los principios que privilegian y los objetivos que persiguen cada una de estas categorías son diferentes, pues mientras en la primera se da prevalencia a la continuidad en el poder y la estabilidad que de ella se deriva; la segunda busca priorizar la alternancia del mismo y la diversidad de ideas y gestiones que el cambio conlleva.

Aclarado lo anterior, al aplicar el argumento semántico la Sección encuentra que los precisos términos en los que está redactada la modificación introducida por el Acuerdo N° 008 de marzo de 2014, permiten concluir que **aquella sí avaló la reelección, pero solo bajo la modalidad de no inmediata.**

Esto es así, debido a que la acepción "*haya sido rector en propiedad*" significa que el rector en ejercicio no puede ser reelegido de forma inmediata, pues en sentido estricto, aquel no ha satisfecho la condición que impone la norma universitaria para la reelección, pues una persona en ejercicio de sus funciones como rector no "*ha sido*" sino que "*es*" o "*sigue siendo*" primera autoridad administrativa de la universidad.

Lo anterior por cuanto en el precepto objeto de interpretación el tiempo verbal "*haya sido*" corresponde a un pretérito perfecto, el cual de acuerdo con lo dispuesto por la Real Academia de la Lengua, implica que "*... se sitúa en el pasado la acción, el proceso o el estado expresados por el verbo*"⁴².

En efecto, para que una persona "*haya sido rector en propiedad*" es necesario que: i) se haya efectuado un acto de elección a través del cual se le elija como rector de la universidad, ii) que dicha designación se haya realizado en propiedad

⁴² <http://dle.rae.es/?id=U8HCFgV>, consulta realizada el 12 de febrero de 2016.

y no en encargo y iii) que se haya consolidado la situación con la cesación en el ejercicio de sus funciones como rector.

En conclusión, al aplicar al caso concreto este primer criterio, no cabe duda que si bien la disposición universitaria autoriza la reelección del rector, dicho aval se entrega para la reelección no inmediata, pues al contemplar que para ser elegido de nuevo es necesario haber sido rector, se está indicado que puede reelegir únicamente a aquellas personas que en algún momento ocuparon esa dignidad, es decir, que fueron pero ya dejaron de ser.

5.1.2.2. Interpretación sistemática

Esta modalidad de interpretación ha sido definida como aquella que *“justifica otorgar a un enunciado de comprensión dudosa un significado sugerido, o no impedido, por el ‘sistema’ del que forma parte”*.⁴³ Implica tener en cuenta la ubicación física del enunciado en el texto legal, así como las relaciones jerárquicas o lógicas de éste con el resto del sistema jurídico⁴⁴.

El precepto objeto de interpretación se encuentra comprendido en el Acuerdo N. 66 del 25 de octubre de 2005 que contiene el Estatuto General de la UPTC, dictado por el Consejo Superior de la Universidad, en ejercicio de su autonomía universitaria, el cual fue modificado el 12 de marzo del año 2014 por el mismo órgano, a través del Acuerdo N. 008, tal como se reseñó en precedencia, con el fin de permitir la elección de una persona que hubiera desempeñado el cargo de rector.

En consideración a que una de las principales manifestaciones de este criterio es la interpretación conforme a la Constitución *“tanto a sus reglas, como a sus principios”*⁴⁵, al analizar el caso concreto a la luz de éstos, para la Sala resulta evidente que ante las dos posibles interpretaciones de la norma, debe prevalecer aquella que resulta acorde con la normativa superior, en especial con los principios de igualdad, transparencia e imparcialidad, lo cual impone analizarlos en el caso concreto.

⁴³ Ezquiaga Ganuzas, Ob. Cit. p. 109.

⁴⁴ La interpretación sistemática, según Bobbio, es aquella que basa sus argumentos en el presupuesto de que las normas de un ordenamiento o, más exactamente, de una parte del ordenamiento constituyen una totalidad ordenada... y que, por tanto, el lícito aclarar una norma oscura o integrar una norma deficiente, recurriendo al “espíritu del sistema”. “Teoría General del Derecho”. Editorial Temis, Bogotá, 1997. En nuestro ordenamiento se encuentra consagrada principalmente en el artículo 32 del Código Civil: *“En los casos a que no pudieren aplicarse las reglas de interpretación anteriores, se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural”*.

⁴⁵ Denominado argumento a *cohaerentia*, Ezquiaga Ganuzas, ob. cit. p.126.

i) Principio de igualdad

Según la jurisprudencia constitucional, la igualdad cumple un triple papel en nuestro ordenamiento, por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental, encontrando que el artículo 13 de la Carta ha sido considerado como la fuente del principio fundamental de igualdad y del derecho fundamental de igualdad, existiendo otros mandatos definidos por la carta para ámbitos especiales como es el caso del principio de igualdad electoral⁴⁶.

El principio de igualdad electoral⁴⁷ busca garantizar que todos los candidatos tengan igualdad de oportunidades de participar en la contienda, esto es, la equidad, especialmente en un contexto en que es posible la reelección, como en el *sub lite*.

En este sentido, es ilustrativo analizar cómo nació la figura de la reelección presidencial en el país, pues el texto original de la Constitución⁴⁸, al igual que la versión primigenia de los Estatutos Generales, proscribía la utilización de dicha categoría, de forma tal que aquella figura solo fue admisible en el ordenamiento jurídico con la adopción del Acto Legislativo N. 02 de 2004⁴⁹.

Sin embargo, y contrario a lo consagrado en la modificación hecha por el Acuerdo N. 0008 de 2014 a los Estatutos Generales de la UPTC, la reforma constitucional antes reseñada sí autorizó, **de forma expresa**, que el **presidente en ejercicio** pudiera postularse para ser elegido, nuevamente, en dicha dignidad, y por ello, estipuló una serie de garantías para equilibrar una contienda electoral en la que participara un presidente-candidato y garantizar con ello el **derecho a la igualdad**. Para garantizar el derecho a la igualdad entre el candidato-presidente y los demás candidatos se dictó la Ley 996 de 2005⁵⁰ que tiene propósito *“... definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los*

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-250 de 2012.

⁴⁷ La igualdad electoral se desprende entre otros del contenido normativo del artículo 152 de la Constitución Política.

⁴⁸ El texto original de la Constitución de 1991 consagraba *“No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio”*

⁴⁹ El artículo 197 modificado por el Acto Legislativo N° 02 de 2004 estipula: *“Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos. (...) PARÁGRAFO TRANSITORIO. Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.”* Es de anotar que dicha disposición fue nuevamente modificada por el Acto Legislativo N° 02 de 2015.

⁵⁰ *“Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”.*

requisitos de ley. Igualmente se reglamenta la Participación en política de los servidores públicos y las garantías a la oposición”.

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de los preceptos allí contenidos en sentencia C-1153 de 2005, cuyas principales consideraciones sobre la naturaleza jurídica y el ámbito de protección resultan importantes para la resolución del caso concreto, por resultar aplicables al contexto de la elección que se analiza, en tanto precisan los principios constitucionales aplicables a las reelecciones.

En esa oportunidad la Corte consideró:

“Una ley de garantías electorales es, en síntesis, una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para los electores. Una ley de garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el acceso igualitario a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan. En suma, una ley de garantías debe hacer que quienes se presenten a las elecciones en calidad de candidatos, así como quienes acudan a ellas en calidad de electores, aprovechen en igualdad de condiciones los recursos ofrecidos por el Estado para la realización de la democracia, de manera que la voluntad popular se exprese sin obstrucciones de ningún tipo y la decisión del pueblo se vea reflejada en la persona elegida para ocupar el cargo de autoridad que se disputa”.

ii) Transparencia e imparcialidad

Estos principios guardan estrecha relación con el anterior en tanto pretenden que todos los candidatos tengan las mismas condiciones de acceso a los canales democráticos en el marco de un proceso de elección con posibilidad de reelección mediata o inmediata e implica que el candidato rector continúe ejerciendo las funciones propias del cargo sin injerencias indebidas en la campaña electoral que de acuerdo con las reglas de la convocatoria involucran a toda la comunidad universitaria⁵¹.

Cabe destacar la relación entre transparencia, elecciones y legitimación democrática de la cual depende el ejercicio de los derechos políticos y electorales.

⁵¹ En las votaciones pueden participar los estudiantes, los profesores escalafonados, los egresados, los empleados públicos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa, así como los trabajadores oficiales.

Al abordar el caso concreto la Sala encuentra que el cambio en las reglas de juego introducido en el año 2014, durante el periodo en que estaba fungiendo como rector electo el señor Gustavo Orlando Alvarez Álvarez y que -a su juicio- lo habilitó para presentarse inmediatamente a la nueva convocatoria implicó, a no dudarlo, un desequilibrio en el proceso de elección, en consideración a la concentración del poder de la universidad.

De tal manera que la transparencia e imparcialidad imponían que la norma jurídica habilitante de la reelección al interior del ente universitario tan sólo resultara aplicable para un período posterior a aquel en el cual se realizó la modificación, una interpretación diferente atenta contra los principios constitucionales analizados y resulta, por ende, inadmisibles.

5.1.2.3. Criterio funcional de interpretación

Esta modalidad de interpretación incluye todos los factores relevantes para la atribución de significado a las disposiciones normativas, como son la finalidad de la regulación, la intención del legislador y las consecuencias de la interpretación.

Cabe destacar que la finalidad de la disposición debe estar acorde con los valores que esta protege y los fines que persigue, que no pueden ser otros que el desarrollo de las elecciones en un plano de igualdad jurídica que no genere un tratamiento privilegiado para uno de los candidatos ni una restricción indebida de los derechos de los demás.

En consecuencia, estimar como admisible que quien ocupa el cargo de rector en el mismo período en que se realizó la reforma del reglamento, participe en el proceso de elección, implicaría otorgarle un privilegio, en tanto contaría con un mayor poder al interior de la universidad, en detrimento de los demás candidatos que no tendrían igual acceso a los medios, quebrantando con ello los principios analizados.

En virtud de lo expuesto y en consideración a todos los criterios de hermenéutica utilizados conducen a una conclusión unívoca, no le queda duda a la Sala que la única interpretación posible del párrafo del artículo 16 de los Estatutos Generales de la UPTC es aquella que avala la reelección no inmediata e imposibilita que quien estaba desempeñando el cargo para la fecha de la reforma se presente como candidato en la nueva contienda.

Lo anterior recobra mayor relevancia si se tiene en cuenta la ausencia total de un marco jurídico para regular las garantías electorales al interior de la universidad,

ausencia que demuestra sin lugar a equívocos que la voluntad del Consejo Superior Universitario era que quien al momento de la reforma fungía como rector no fuera a su vez candidato a la elección inmediata.

Con fundamento en el marco teórico expuesto, resulta evidente para la Sala que si el Acuerdo N° 008 de 2014 hubiese querido consagrar la reelección inmediata, así lo habría señalado de forma expresa en su articulado y, por el contrario, no solo la forma en la que está redactado dicho acuerdo, sino la ausencia de disposiciones especiales para garantizar el derecho a la igualdad y la imparcialidad del debate electoral en el caso de un candidato-rector, permiten colegir que el citado acuerdo sólo avaló la reelección no inmediata de la primera autoridad administrativa de la UPTC.

Una vez determinado con toda claridad cuál fue el alcance de la modificación introducida por el Acuerdo N. 0008 de 2014, es necesario poner de presente que **los precisos términos** en los que la referida norma universitaria autorizó la reelección del rector de la UPTC, son de obligatorio cumplimiento tanto para la persona que desee postularse para ocupar nuevamente dicho cargo, como para el órgano que realiza la designación.

Esto es así, porque las condiciones establecidas en el Acuerdo N. 008 de 2014 para la reelección del rector de la UPTC tienen de un lado, el efecto de una “inhabilidad” para quien se postula y, de otro, el de una prohibición para el órgano elector, pues aquel no podrá designar, nuevamente, a alguien que no satisfaga la condición establecida en dicho acuerdo.

Se trata, entonces, de un límite tanto para la persona que aspira a ser nuevamente elegida, como para la autoridad que realiza la elección que **ve restringida su competencia electoral**, comoquiera que solo podrá reelegir a aquel que *“haya sido rector en propiedad”*.

Lo anterior aplicado al caso concreto, implica concluir que el Acuerdo N. 042 de 26 de noviembre de 2014 a través del cual se eligió al demandado como rector para el periodo 2015-2018 se expidió viciado de nulidad, toda vez que, el señor **Alvarez Alvarez**, al momento de la elección se encontraba desempeñando el cargo de rector de la UPTC, es decir, aquel no había satisfecho la condición establecida en el Acuerdo N. 008 de 2014 para proceder a su reelección.

En efecto, en el expediente está plenamente acreditado que al momento de la elección acusada el señor **Gustavo Orlando Alvarez Alvarez** se desempeñaba

como rector de la UPTC, pues es un hecho aceptado por el demandado que aquel fue elegido para ocupar dicha dignidad en el periodo 2010-2014.

A lo anterior se suma que:

- i) -En el Acuerdo N. 039 de 2014 se consagra que a través del Acuerdo N. 075 de 2010⁵² se eligió al rector para el periodo 2010-2014 y que su periodo vencía el 31 de diciembre de 2014.⁵³
- ii) En el Acta N. 008 de la sesión en la cual el Consejo Superior Universitario de la UPTC realizó la elección acusada, se lee que asistió en calidad de rector el señor **Gustavo Orlando Alvarez Álvarez**.⁵⁴

Nótese entonces, como pese a que la disposición universitaria autorizó una reelección no inmediata, en el caso concreto, en contravención con el Acuerdo N. 008 de 2014, se presentó una reelección inmediata, pues el señor **Alvarez** pese a estar ocupando el cargo de rector, se postuló como aspirante y resultó electo para continuar desempeñando dicha dignidad por un periodo constitutivo más.

Así las cosas, para la Sala es claro que el vicio alegado se encuentra plenamente demostrado, comoquiera que el Consejo Superior de la UPTC no podía reelegir de forma inmediata al señor **Alvarez Álvarez**, pues aquel solo estaba facultado para designar a quien hubiese sido rector en propiedad, siendo claro, como se explicó, que el demandado en sentido estricto no acreditaba dicha condición.

Se trata, entonces, si se quiere, de un desbordamiento de las competencias asignadas al Consejo Superior Universitario, pues pese a que los Estatutos de la Universidad autorizaron a partir del año 2014 la reelección de los rectores, aquella se permitió en unos precisos términos que fueron desconocidos por el órgano elector al designar un rector en ejercicio.

Así pues, si se considera que la competencia es una facultad, expresa que no admite interpretaciones analógicas, ni extensivas, sobre la base de considerar que según el artículo 121 Superior los servidores públicos solo pueden hacer aquello que tienen expresamente permitido, se puede colegir, sin ninguna duda, que el Consejo Superior de la UPTC actuó por fuera de las competencias que la normativa universitaria le asignó al reelegir al demandado.

⁵² Dicho Acuerdo se encuentra disponible en el siguiente link http://www.uptc.edu.co/secretaria_general/consejo_superior/acuerdos_2010/Acuerdo_075_2010.pdf en él se puede leer que para el periodo 2010-2014 fue designado rector de la UPTC el señor Gustavo Orlando Alvarez Álvarez.

⁵³ Folio 65 del Exp. 2015-001

⁵⁴ Folio 593 del expediente principal

En conclusión, atendiendo a que la normativa universitaria autorizó la reelección no inmediata del rector de la UPTC, y comoquiera que el Consejo Superior Universitario desbordó sus competencias al reelegir de forma inmediata al señor **Gustavo Orlando Alvarez Álvarez**, la Sala, de conformidad con lo expuesto y en la parte resolutive de esta providencia, declarará la nulidad del Acuerdo N. 042 de 2014.

Finalmente, es de anotar que la Sección se releva de estudiar los demás reproches endilgados, pues con el examen realizado en precedencia basta para declarar la nulidad del acto acusado, siendo inane entrar a determinar si los demás vicios se acreditaron o no.

6. Otras determinaciones

En consideración a que a folio 949 del cuaderno aparece la renuncia que hace el abogado Félix Hoyos Lemus al poder que le fuera conferido por el señor Carlos Martínez Becerra, por reunir los requisitos establecidos en el artículo 76 del Código General del Proceso, la Sala aceptará la renuncia y dispondrá informarle al poderdante para que si lo tiene a bien constituya nuevo apoderado.

Por otra parte, a folio 763 del expediente obra la sustitución del poder realizada por la doctora María Isabel Hernández Pabón, en su calidad de apoderada de la Nación - Ministerio de Educación Nacional a favor de la abogada Diana Marcela Vargas Avellaneda, a quien se le reconocerá personería adjetiva para actuar.

III. DECISION

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

IV. FALLA:

PRIMERO: DECRETAR la nulidad del Acuerdo N. 042 de 26 de noviembre de 2014 a través del cual se eligió a **Gustavo Orlando Alvarez Álvarez** como Rector de la UPTC para el período 2015-2018.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

TERCERO: ACEPTAR la renuncia presentada por el señor Félix Hoyos Lemus al poder que le fuera conferido por el señor Carlos Martínez Becerra e informarle al poderdante para que si lo tiene a bien constituya nuevo apoderado.

CUARTO: RECONOCER personería adjetiva a la abogada María Isabel Hernández Pabón, en su calidad de apoderada de la Nación - Ministerio de Educación Nacional.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ
Presidente

ROCIO ARAUJO OÑATE
Consejero

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero

ANTONIO AGUSTIN ALJURE SALAME
Conjuez

SALVAMENTO DE VOTO

Consejero: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Con el respeto acostumbrado por las providencias de la Corporación me permito manifestar que no comparto la decisión adoptada por la Sección Quinta dentro del expediente de la referencia el pasado tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016) de declarar la nulidad del acuerdo número 046 de noviembre veintiséis (26) de dos mil catorce (2014) a través del cual se eligió al señor Gustavo Orlando Álvarez Álvarez como rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Las razones por las cuales me aparto de la referida decisión pueden resumirse así.

En primer lugar, el fundamento de la providencia fue la interpretación de la reforma introducida por el acuerdo número 008 del doce (12) de marzo de dos mil catorce (2014) a los Estatutos Generales de la UPTC, según la cual:

“El aspirante que haya sido rector en propiedad podrá ser elegido, nuevamente, hasta por una sola vez, por el periodo establecido en el presente artículo”.

En concepto de la mayoría de la Sala la expresión *“haya sido”* implica que *“i) se haya efectuado un acto de elección a través del cual se le elija como rector de la universidad, ii) que dicha designación se haya realizado en propiedad y no en encargo y iii) que se haya consolidado la situación con la cesación en el ejercicio de sus funciones como rector”.*

Además, en su entender, la norma no autoriza la reelección inmediata por cuanto para haber sido se requiere haber culminado el período para el cual se eligió a una determinada persona.

De igual forma se advierte en la providencia que de permitirse la reelección inmediata en el caso específico se afectaría el derecho a la igualdad respecto de los demás aspirantes al cargo.

Finalmente, se sostiene que si la intención hubiese sido autorizar la reelección inmediata, así se habría señalado expresamente.

No obstante lo anterior, en mi criterio, la expresión *“haya sido”* debe ser interpretada en forma más amplia, por cuanto dentro de la misma, debe incluirse también al que en la actualidad es.

Es decir, el hecho de que en la norma bajo estudio se haya establecido que los aspirantes que hubiesen desempeñado el cargo de rector en propiedad pueden ser reelegidos implica que todos aquellos que hayan ocupado dicha dignidad – independientemente de si han o no culminado su período- están habilitados para volver a aspirar y volver a ser elegidos.

En este aspecto, se debe tener en cuenta que la norma no incluyó ninguna limitación en lo que respecta a una posible reelección inmediata y contrario a lo afirmado en la providencia, si esa hubiera sido la intención, así habría quedado plasmado en el texto del párrafo bajo estudio.

A manera de ejemplo, la misma Constitución Política, en las normas que en su momento contemplaron la reelección y las que actualmente autorizan la figura, incluía e incluye expresamente la prohibición de reelección inmediata así:

El artículo 267 anterior a la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015 frente al punto de la reelección establecía.

*“...El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y **no podrá ser reelegido para el período inmediato** ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni*

aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones...” (Se resalta).

El artículo 272 *ibídem*, vigente, expresamente dispone: “...*Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato...*”

El artículo 303 de la Carta Política en materia de reelección consagra: “...*En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y **no podrán ser reelegidos para el período siguiente...***” (Se resalta)

El artículo 314: “*En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y **no podrá ser reelegido para el período siguiente...***” (Se resalta)

El artículo 323: “...*La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde **no podrá ser reelegido para el período siguiente...***” (Se resalta)

De los ejemplos anteriormente citados se puede deducir que por lo general, en los eventos en que se restringe la elección inmediata está expresamente establecido.

Sin embargo, en el caso concreto en los términos en que quedó redactada la norma para poder ser reelegido en el cargo de rector sólo se exigen dos requisitos -y no tres como se expresa en la sentencia de la cual me aparto-: haber sido rector y haber desempeñado ese cargo en propiedad.

Conforme a lo expuesto, no resulta admisible que se incluya vía judicial, como requisito adicional que se haya terminado el período para el cual se fue elegido en propiedad con anterioridad.

Además, es claro que en el precepto normativo no se hizo ninguna salvedad o exclusión respecto de la reelección inmediata, por lo que, en mi concepto no es posible, incluir dicha excepción vía interpretación, en aplicación del aforismo según el cual “*donde el legislador no distingue, no le es dable distinguir al intérprete*”.

En este mismo sentido, desde mi punto de vista, el hecho de que no se haya restringido expresamente la posibilidad de que quien en la actualidad ocupe el cargo de rector pueda volver a postularse y mucho menos la reelección inmediata de quien desempeña ese cargo, lo posibilita.

Al respecto, se debe recordar que por regla general las excepciones y prohibiciones contempladas en la norma deben ser expresas y por ende, de interpretación y aplicación restrictiva.

Adicionalmente, considero que en estos casos se debe privilegiar la elección en atención a la presunción de legalidad que la cobija y en todo caso de duda, ésta debe ser absuelta a favor del elegido, para garantizar así el derecho de acceso a los cargos públicos.

Es más, profundizando en el análisis de la situación concreta es claro que antes de la reforma introducida por el precitado acuerdo 008 de marzo doce (12) de dos mil catorce (2014), la reelección estaba prohibida respecto del cargo de rector, por cuanto en el artículo 19 de los estatutos se establecía claramente que uno de los requisitos para ser elegido como tal, era no haber desempeñado el cargo de rector en propiedad.⁵⁵

Por lo tanto, no resulta lógico pensar que al reformar la normativa con el fin de permitir que las personas que han ocupado ese cargo puedan ser reelegidas se haya querido limitar dicha posibilidad impidiendo la reelección de quien en la actualidad se desempeña como rector de esa institución universitaria.

De otra parte, en lo que tiene que ver con el argumento expuesto en la providencia según el cual el hecho de que la persona que en la actualidad ocupa un cargo aspire nuevamente al mismo afecta el principio de igualdad, por cuanto ello se traduciría en un desequilibrio dadas las ventajas propias de encontrarse ya en desempeño del cargo, me parece que esa aseveración implicaría que en ningún caso podría avalarse la reelección inmediata, circunstancia ésta que está avalada por la misma Constitución Política para ciertos casos, como se expuso con antelación.

Corolario de lo anterior, considero que en este evento la norma en cuestión no limita la reelección inmediata y mucho menos impide que quien actualmente se encuentre en el cargo de rector pueda ser reelegido, por cuanto de la redacción de la misma no puede arribarse a conclusiones de ese talante.

En consecuencia, no estoy de acuerdo con la decisión basada en ese punto, por cuanto en mi opinión el cargo referido a ese aspecto no prospera y por ende, para definir si había lugar o no a declarar la nulidad de la elección en el caso concreto se debieron estudiar los demás cargos formulados en la demanda.

En estos términos dejo expuesto mi salvamento de voto.

Fecha ut supra

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

⁵⁵ El artículo 19 de los estatutos originales establecía: “*Para ser designado rector se requiere:*

(...)

e). No haber desempeñado en la universidad el cargo de rector en propiedad...”