

**NULIDAD ELECCION DE RECTOR - Universidad Francisco de Paula Santander / QUORUM EXIGIDO PARA ELEGIR RECTOR - Decisorio / CONGURENCIA EN RECURSO DE APELACIÓN - En el recurso de alzada no se pueden plantear cargos no propuestos en la demanda**

Al cotejar los hechos, las normas violadas y el concepto de la violación expuestos en la demanda con los argumentos del recurso en estudio, se advierte que el apelante se limitó a presentar en éste sólo cargos nuevos que no formuló en la demanda. El artículo 24 del Reglamento Interno del Consejo Superior, Acuerdo No. 019 de 1º de marzo de 1994, establece: Para tomar decisiones en el Consejo Superior Universitario se requerirá de al menos la mitad más uno de los votos de los miembros presentes en la sesión. Sin embargo, en las siguientes circunstancias se requerirá de un quórum especial de por lo menos las dos terceras partes de los miembros con derecho a voto. (...)... c. Para el nombramiento o remoción del Rector. Se advierte que el demandante acusó de ilegal el acto impugnado: a) porque no se constituyó el quórum decisorio en la sesión de elección del demandado y b) porque éste no obtuvo el número de votos exigidos. Pero la norma que citó como violada sólo regula el quórum decisorio y constituye el fundamento de la primera acusación; para sustentar la segunda acusación no invocó ninguna norma jurídica como violada. Los argumentos del recurrente constituyen un intento de formular por vía del recurso de apelación cargos de violación de normas jurídicas que no fueron materia de decisión en la primera instancia. Entonces, para garantizar los derechos al debido proceso y a la defensa del demandado, la Sala se abstendrá de estudiar dichos argumentos porque no habría lugar a declarar la nulidad de la elección por cargos frente a los cuales el demandante no pudo ejercer su derecho de defensa.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO**

**Bogotá D. C., tres (3) de septiembre de dos mil siete (2007).**

**Radicacion numero: 54001-23-31-000-2006-01112-01(01112)**

**Actor: JORGE EDUARDO GRANADOS GRANADOS**

**Demandado: RECTOR UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 2 de marzo de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda

El señor Jorge Eduardo Granados Granados, mediante apoderado y en ejercicio de la acción pública de nulidad electoral, solicitó que se declare la nulidad del acto administrativo de 15 de junio de 2006 mediante el cual el Consejo Superior de la Universidad Francisco de Paula Santander - U. F. P. S. - eligió a Héctor Miguel Parra López como Rector para el periodo 2006-2009.

Para sustentar la demanda afirmó que la U. F. P. S. es un ente autónomo universitario de conformidad con el artículo 69 de la Constitución y que en ejercicio de su autonomía convocó a los estamentos universitarios - docente, estudiantil y administrativo - para elegir al Rector. Que el literal j del artículo 24 del Estatuto General de la U. F. P. S. otorga al Consejo Superior Universitario la competencia para elegir Rector; que el inciso 5º del artículo 25 ibídem establece que para el efecto conformará un quórum decisorio de más de la mitad de los miembros con derecho a voto, y que el artículo 21 dispone que dichos miembros son los siguientes: 1) El Gobernador del Departamento o, en casos excepcionales, su delegado, 2) el representante del Presidente de la República, 3) el Ministro de Educación o su delegado, 4) el representante del Sector Académico; 4) un profesor de la Universidad, de dedicación exclusiva o tiempo completo, o su suplente, 6) un estudiante regular de la Universidad o su suplente, 7) un egresado graduado en la institución, 8) un representante del sector productivo y 9) un ex - rector de la Universidad designado por el mismo Consejo. Y que en la sesión del 15 de junio de 2006 el Consejo Superior eligió al demandado como Rector sin el quórum exigido y sin que éste hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos que eran 5.

Citó como norma violada el artículo 25 del Acuerdo No. 91 de 1º de diciembre de 1993, Estatuto General de la U. F. P. S., en cuanto establece que *“constituye quórum decisorio más de la mitad de los miembros con derecho a voto que hayan acreditado ante el Secretario del Consejo Superior su condición de tales”* y manifestó que aunque aparentemente dicha norma se cumplió porque el demandado obtuvo 5 votos, 3 de los votantes no podían participar en la sesión y los 2 restantes no podían elegir.

Que están viciados los votos de: a) Argemiro Bayona, Secretario de Educación de Norte de Santander, porque actuó como delegado del Gobernador del Departamento y la facultad de presidir el Consejo Superior asignada a éste por el literal a del artículo 64 de la Ley 30 de 1992 es indelegable, y el artículo 21 del Estatuto General de la U. F. P. S. sólo permite dicha delegación en casos excepcionales entre los cuales no está comprendido la elección de Rector; b) el egresado Julián Amaya, porque el representante de los egresados no asistió y según el literal i) del artículo 21 de los Estatutos dicho representante no tiene suplente, y c) el estudiante Leonardo Durán Durán, porque no acreditó su calidad ante la Secretaría General, requisito exigido por el parágrafo 4º del artículo 21 ibídem.

Por otra parte, afirmó que Germán Gallego, representante de los Docentes, se declaró impedido y no participó en la elección; que el doctor Luis Eduardo Lobo Carvajalino, representante de los ex rectores, actuó como Rector durante el proceso electoral y los Rectores no tienen derecho a votar en las sesiones del Consejo Superior según el literal j del artículo 21 del Estatuto General; y que no asistieron a la sesión Juan Carlos Cubillos, representante de los egresados, Ciro Ramírez, representante del sector productivo, e Iván Clavijo Contreras, delegado del Presidente de la República.

Citó finalmente como fundamentos jurídicos de la demanda los artículos 2, 4, 6, 29, 69, 83, 90, 92, 209 y 228 de la Constitución, 62 a 67 de la Ley 30 de 1992 y 19 a 25 del Estatuto General de la U. F. P. S. sin señalar su contenido ni explicar el concepto de la violación, salvo lo relacionado con el inciso 5º del artículo 25 del Estatuto General en cuanto establece que para elegir Rector se requiere de un quórum decisorio de más de la mitad de los miembros con derecho a voto (fs. 4 a 16 del expediente). Presentó escrito de corrección y adición de la demanda (fs. 273 a 278) cuyo contenido no se resume porque el Tribunal lo rechazó por extemporáneo.

## **1. 2. Contestación de la demanda.**

El demandado contestó en la oportunidad legal y se opuso a las pretensiones formuladas en la misma. Admitió que fue designado Rector de la U. F. P. S. por el Consejo Superior de dicha institución y que el quórum decisorio se integra como indica el artículo 25 del Estatuto General de la Universidad; aclaró que quienes

tienen derecho a voto, para ejercerlo, deben estar designados en la forma prevista en los estatutos, estar en ejercicio de las funciones de consejero y no haber sido recusados.

Dijo que como en la fecha de la elección acusada el Presidente de la República no había designado su representante y el doctor Luis Eduardo Covo Carvajalino ya no representaba a los ex rectores de la Universidad porque había aceptado el nombramiento de Rector y se había posesionado en ese cargo, el Consejo Superior estaba compuesto por 7 miembros.

Adujo que es válido el voto del Delegado del Gobernador porque la facultad de delegar atribuida a éste por los artículos 21 de la Ley 30 de 1992 y 9 del Estatuto General de la Universidad no está sujeta a restricción legal alguna y la última norma fue dictada en ejercicio de la autonomía universitaria, cuyo alcance ha sido establecido por la Corte Constitucional en las sentencias T-492 de 1992 y C-220 de 1997, apartes de las cuales transcribió, y que la misma Corporación, en la sentencia C- 589 de 1997, que también transcribió parcialmente, estableció que la participación del gobierno en los Consejos Superiores de las universidades públicas no viola la autonomía universitaria y el voto de sus delegados tiene el mismo valor que el de los demás miembros de dicho Consejo.

Que fue legítimo el voto del representante de los estudiantes en “segunda línea” porque esa figura está establecida en los estatutos de la Universidad, e igualmente legítimo el voto del representante en segunda línea de los egresados porque el artículo 21 del Acuerdo No. 029 de 23 de mayo de 1996 del Consejo Superior de la U. F. P. S. dispuso que en caso de ausencia temporal o definitiva del representante de los egresados sería reemplazado por quien ocupó el segundo renglón en la fórmula electoral. Por lo demás, que el artículo 2º del Acuerdo No. 035 de 9 de mayo de 2006 de la misma Corporación reconoció que el 4 de abril de 2006 fue elegido el señor Julián Amaya como representante de los egresados en segunda línea. Manifestó que quienes actuaron como suplentes o “segunda línea” acreditaron su calidad ante la Secretaria General de la Universidad en la fecha que fueron elegidos.

Para apoyar sus argumentos transcribió apartes de las sentencias de 11 de noviembre de 2004 del Juzgado 15 Civil del Circuito de Bogotá que decidió una acción de tutela incoada contra la designación del Rector de la Universidad de

Cundinamarca; del 13 de enero de 2005 mediante la cual el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cundinamarca confirmó la anterior, y de la T-1308 de 12 de diciembre de 2005 mediante la cual una Sala de Revisión de la Corte Constitucional confirmó las anteriores. Dichas sentencias sostienen que para establecer la mayoría absoluta de los votos del Consejo Superior debe considerarse, no el número de miembros que componen dicha corporación según los acuerdos de la Universidad sino el número de los que están activos y en ejercicio de sus funciones. Concluyó que como en la sesión participaron 6 de 7 miembros del Consejo Superior con derecho a voto y en la designación de Rector votaron 5 de 7 consejeros con derecho a voto, participaron más de las dos terceras (2/3) partes de los consejeros con derecho a voto se conformó el quórum exigido y la elección se efectuó con los votos requeridos.

### **1. 3. Actuación procesal.**

El Tribunal admitió la demanda mediante auto de 24 de agosto de 2006 (fs. 34 y 35 del expediente), notificado a las partes por estado (f. 35 ibídem) y mediante edicto fijado en Secretaría durante el término legal (f. 166 ibídem). Además, se notificó personalmente al Agente del Ministerio Público (f. 35 ibídem) y al demandado (f. 37 ibídem). El Tribunal hizo la fijación en lista por el término de ley (f. 166 ibídem), rechazó por extemporáneo el escrito de corrección y adición de la demanda por auto de 3 de octubre de 2006 (fs. 386 y 387 ibídem) y abrió a pruebas el proceso mediante auto de 12 de octubre de 2006 (fs. 388 y 389 ibídem). Por auto de 26 de octubre de 2006 ordenó correr traslado a las partes para alegar y entregar el expediente al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo (fs. 162 y 163) y mediante auto de 1º de febrero de 2007 negó la solicitud de nulidad de lo actuado formulada por el Agente del Ministerio Público (fs. 558 a 561 ibídem).

### **1. 4- Alegatos de conclusión.**

El demandante afirmó que la mayoría de miembros del Consejo Superior exigida para elegir Rector de la U. F. P. S. es la denominada mayoría absoluta que la Constitución y la ley exigen en varios casos a las corporaciones legislativas, judiciales y administrativas, la cual difiere de la mayoría simple conformada por mitad mas uno de los integrantes de una corporación y de la mayoría calificada que exige 2/3, 4/5, etc, de los asistentes, o componentes de la misma. Que la

sentencia de tutela citada por el demandado trata sobre un caso en que se requiere mayoría simple y que la exclusión de dos miembros del Consejo Superior no tiene importancia para establecer el quórum decisorio.

Insistió en que de los votos de los 9 miembros del Consejo Superior que tienen derecho a elegir, sólo son válidos los del Delegado del Ministro de Educación y el del Representante del Consejo Académico y de los demás no, por las razones que expuso en demanda y que por eso no se conformó el quórum exigido para elegir Rector (fs. 519 a 538 del expediente).

El demandado reiteró en los alegatos, en lo sustancial, los hechos y razones que expuso en la contestación de la demanda (fs. 539 a 544 *ibídem*).

#### **1. 5. El concepto del Ministerio Público en la primera instancia.**

El Agente del Ministerio Público solicitó la nulidad de lo actuado porque consideró: 1) que el Tribunal admitió la demanda bajo la consideración que el acto que declaró la elección del demandado es el Acuerdo No. 041 de 15 de junio de 2006, y como esa elección no está contenida en dicho Acuerdo sino en el acta de la sesión del 15 de junio de 2006, la sentencia no tendría ningún efecto, y 2) que en el auto admisorio de la demanda no se ordenó notificar a la Universidad que expidió el acto acusado y esa circunstancia le impide el ejercicio de la defensa y viola el principio del debido proceso.

#### **1. 6. La sentencia apelada.**

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander negó las súplicas de la demanda mediante sentencia de 2 de marzo de 2007 y para sustentar su decisión afirmó que el artículo 21 del Estatuto General de la U. F. P. S., estableció que el Consejo Superior está integrado por los 9 miembros con derecho a voto como señaló el demandante y que el artículo 25 *ibídem* establece que un quórum decisorio se constituye con más de la mitad de los miembros con derecho a voto, el cual debe aplicarse para elegir Rector porque en los estatutos no se establece quórum distinto. Para apoyar su tesis citó la sentencia de 18 de marzo de 2004, expediente 3117, en la cual esta Sección sostuvo que cuando la ley o los reglamentos no exijan una mayoría decisoria calificada para elecciones a cargo de un órgano colegiado, éste deberá elegir con la mayoría de los votos de sus

integrantes para garantizar la conformación de una voluntad mayoritaria y una decisión democrática.

Que en el acta de la sesión del Consejo Superior de 15 de junio de 2006 consta que a la misma asistieron los siguientes miembros del Consejo Superior con derecho a voto: 1) Argemiro Bayona, Delegado del Gobernador, 2) Alvaro González Joves, Representante de la Ministra de Educación, 3) Rafael Carrillo Fernández, Representante de las Directivas Académicas, 4) Germán Enrique Gallego, Representante de los Profesores, quien al ser recusado se declaró impedido para votar 5) Dionisio Posada, representante de los estudiantes quien al ser recusado se declaró impedido para votar y delegó al representante de los estudiantes en segunda línea Leonard Durán Durán y 6) José Julián Amaya Cabellos quien actuó como representante en segunda línea de los egresados ante la inasistencia con excusa de Juan Carlos Cubillos, representante en primera línea. Que consta igualmente en el acta que sometidos a consideración los nombres de los candidatos Héctor Miguel Parra López y Jorge Granados Granados, el primero obtuvo 5 votos.

Manifestó que pese a que el literal b) del artículo 64 de la Ley 30 de 1992 menciona al gobernador entre los miembros del Consejo Superior y no a su delegado, el primero podía efectuar esa delegación de acuerdo con el artículo 9º de la Ley 489 de 1998 que regula esa figura y así lo hizo mediante el Decreto No. 34 de 20 de enero de 2006; que la elección de Juan Carlos Cubillos y José Julián Amaya Cabello como representantes de los egresados de la UFPS para el periodo 2006-2008 en primera y segunda línea, respectivamente, fue reconocida mediante Acuerdo 035 de 9 de mayo de 2006 del Consejo Superior, y por ello el segundo podía actuar en la sesión cuestionada ante la inasistencia con excusa del primero. Y que la elección de Dionisio Parada Posada y Leonard Durán Durán como representantes de los estudiantes de la U. F. P. S., en primera y segunda línea respectivamente, fue reconocida mediante Acuerdo 001 de 21 de febrero de 2006 del Consejo Superior, razón por la cual el último podía actuar en la sesión cuestionada.

Concluyó que la elección acusada se efectuó con el quórum decisorio exigido al Consejo Superior y que el demandado obtuvo los votos necesarios para ser elegido.

### **1.7. La apelación.**

Contra el fallo el demandante interpuso recurso de apelación (f. 582) y afirmó que la sentencia del Consejo de Estado citada por el a quo establece que el quórum exigido a la corporación nominadora cuando no tiene señalado uno especial es el ordinario, conformado por más de la mitad de sus miembros; pero que este caso es diferente porque el párrafo del artículo 25 del Estatuto General de la U. F. P. S. autorizó al Consejo Superior para establecer en el Reglamento Interno un quórum especial para elegir Rector y, así el literal c) del artículo 24 de dicho Reglamento -Acuerdo No. 19 de 1º de marzo de 1994-, dispuso que para aprobar decisiones el Consejo Superior Universitario requerirá de por lo menos la mitad más uno de los miembros presentes en la sesión y que requerirá de un quórum especial de por lo menos las dos terceras partes de los miembros con derecho a voto para el nombramiento o remoción del Rector.

A su juicio, lo anterior significa que *“el número de votos válidos del Consejo Superior son 9 y si los requeridos son 2/3 estos son 6, si los votos depositados fueron 5 independientemente de la invalidez alegada de 3 de ellos, no se cumplió el quórum especial”*, tal como lo afirmó la Secretaria General de la UFPS mediante oficio de 17 de octubre de 2006 que remitió al proceso (fs. 589 a 592).

### **1.8. Alegatos en la segunda instancia.**

El demandante presentó alegatos dentro de la oportunidad establecida en el artículo 251 del C. C. A., en los cuales señaló la existencia de prácticas corruptas en la elección del demandado que, reconoció, no hacen parte de los cargos que formuló en la demanda y reiteró, en lo sustancial, el motivo de inconformidad con la sentencia en que fundó el recurso de apelación (fs. 607 a 612). El demandado, dentro de la misma oportunidad procesal, reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda (fs. 598 a 606).

### **El concepto del Ministerio Público en la segunda instancia.**

La Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia.



Para sustentar su solicitud sostuvo que, tal como afirma el apelante, el a quo no consideró en la sentencia impugnada el párrafo del artículo 25 del Estatuto General de la U. F. P. S. ni el artículo 24 del Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario que establecen un quórum especial para elegir Rector, pero que dichas normas exigen que estén presentes 2/3 de los miembros del Consejo para sesionar y decidir y no, que quien resulte elegido obtenga 2/3 de los votos de dichos miembros. Que como no está prevista en los estatutos la mayoría de votos necesaria para elegir Rector *“es menester que quien resulte elegido obtenga la mitad más uno de los votos de todos los miembros de la respectiva corporación nominadora”* y así aconteció en este caso puesto que las pruebas allegadas al proceso acreditan que en la sesión de 15 de junio de 2006 asistieron 6 de los 9 miembros con derecho a voto que constituyen dicho quórum, y que uno de ellos, el representante de los profesores, se abstuvo de votar.

## 2. CONSIDERACIONES

Al cotejar los hechos, las normas violadas y el concepto de la violación expuestos en la demanda con los argumentos expuestos en el recurso en estudio, se advierte que el apelante se limitó a presentar en éste sólo cargos nuevos que no formuló en la demanda.

**2.1.** En efecto, en el libelo señaló de manera clara e inequívoca que el acto acusado violó el inciso 5º del artículo 25 del Acuerdo No. 91 de 1º de diciembre de 1993 del Consejo Superior de la U. F. P. S., Estatuto General de dicha Institución, en cuanto reglamenta el quórum decisorio del Consejo Superior Universitario en los siguientes términos:

“...Constituye quórum decisorio más de la mitad de los miembros con derecho a voto que hayan acreditado ante el Secretario del Consejo Superior Universitario su condición de tales...”

Al explicar el concepto de la violación afirmó que de los 9 miembros que de acuerdo con el artículo 21 ibídem hacen parte del Consejo Superior Universitario sólo asistieron 6 a la sesión en la que se eligió al demandado, pero 3 de ellos lo hicieron irregularmente y no tenían derecho a votar por las siguientes razones: el

Secretario de Educación, que actuó como delegado del Gobernador, porque la delegación que se le confirió no está autorizada en la ley; el suplente del representante de los egresados de la Universidad y el suplente del representante de los estudiantes porque el Estatuto General de la U. F. P. S. no establece la institución de las suplencias para los representantes de dichos estamentos. Finalmente, el representante de los profesores no votó porque se declaró impedido. De allí sostiene que no se integró el quórum en legal forma y el demandado no obtuvo el número de votos necesarios para ser elegido (fs. 3 a 16 del expediente).

Se advierte que el demandante acusó de ilegal el acto impugnado: a) porque no se constituyó el quórum decisorio en la sesión de elección del demandado y b) porque éste no obtuvo el número de votos exigidos. Pero la norma que citó como violada sólo regula el quórum decisorio y constituye el fundamento de la primera acusación; para sustentar la segunda acusación no invocó ninguna norma jurídica como violada.

**2. 2.** En la apelación el recurrente también afirma como cargo nuevo que el a quo incurrió en error porque desconoció que el acto acusado violó el párrafo del artículo 25 del Estatuto General de la U. F. P. S. (cuya copia auténtica obra a folios 56 a 80 del expediente), en concordancia con el literal c) del artículo 24 del Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario (cuya copia auténtica obra a folios 411 a 419). El texto de la primera de las normas mencionadas es el siguiente:

Parágrafo: El Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario determinará aquellas decisiones que requieran para su aprobación el voto favorable de más de la mitad de sus miembros con derecho a voto.

Pero se advierte que el párrafo transcrito no fue citado en la demanda como norma violada y el demandante tampoco se refirió a él en el concepto de la violación.

Por otro lado, el artículo 24 del Reglamento Interno del Consejo Superior, Acuerdo No. 019 de 1º de marzo de 1994, establece:

**“Para tomar decisiones en el Consejo Superior Universitario se requerirá de al menos la mitad más uno de los votos de los miembros presentes en la sesión.** Sin embargo, en las siguientes circunstancias se requerirá de un quórum especial de por lo menos las dos terceras partes de los miembros con derecho a voto.

(...)

c. Para el nombramiento o remoción del Rector...” (Negritas y subrayas son de la Sala)

Se observa que la parte subrayada de la norma transcrita trata sobre el número de votos necesarios para tomar decisiones, asunto respecto del cual, se reitera, no se citó esta norma como violada en la demanda.

Luego, si las normas que el apelante considera violadas en el recurso de apelación no fueron señaladas como tales en la demanda y el concepto de la violación no se refirió a ellas, no hacen parte del marco de la litis y el Tribunal no estaba obligado a pronunciarse sobre su violación; como tampoco lo está la Sala en la segunda instancia.

Los argumentos del recurrente constituyen un intento de formular por vía del recurso de apelación cargos de violación de normas jurídicas que no fueron materia de decisión en la primera instancia. Entonces, para garantizar los derechos al debido proceso y a la defensa del demandado, la Sala se abstendrá de estudiar dichos argumentos porque no habría lugar a declarar la nulidad de la elección por cargos frente a los cuales el demandante no pudo ejercer su derecho de defensa.

Finalmente, como el apelante no desvirtuó los fundamentos fácticos y jurídicos de la sentencia impugnada, la Sala la confirmará. No sobra anotar que aquél puso de presente en la apelación que incurrió en error al citar como violada en la demanda el inciso quinto del artículo 25 del Estatuto General de la U. F. P. S., norma jurídica que regula un quórum distinto del especial que correspondía a la elección de Rector establecido en el artículo 24 del Reglamento Interno de la misma Corporación, razón adicional para confirmar el fallo apelado.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, oído el concepto de la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado (E) y en acuerdo con ella, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**Primero.** **CONFIRMASE** la sentencia apelada por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.** En firme esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON**  
**Presidenta**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**FILEMON JIMENEZ OCHOA**

**MAURICIO TORRES CUERVO**