



Bogotá D.C., 12 de julio de 2024  
**Concepto No. 2024-07-NE- 105**

Doctor  
**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Magistrado Sustanciador  
Consejo de Estado - Sección Quinta  
E. S. D.

**EXPEDIENTE: 11001-03-28-000-2024-00161-00**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL (LEY 1437 DE 2011 C.P.A.C.A.)**  
**DEMANDANTE: JUAN ESTEBAN GALEANO Y MARTÍN EMILIO CARDONA MENDOZA**  
**DEMANDADO: LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ – RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, PERIODO 2024-2027**  
**TRÁMITE: MEDIDA CAUTELAR**  
**ASPECTOS DE ESPECIAL ATENCIÓN: PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ELECTORALES**

Respetado Magistrado:

Dentro del término concedido mediante auto de 3 de julio de 2024, intervengo como agente del Ministerio Público en el trámite de solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del acto de elección de **LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ**, como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el período 2024-2027.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Hechos<sup>1</sup>

**1.1.1.** El Acuerdo 011 del 12 de marzo de 2005 -Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia-, artículo 14-3<sup>2</sup>, dispone que es función del Consejo Superior Universitario -CSU- elegir al rector para un período de tres años, observando los criterios de

---

<sup>1</sup> Se tienen los señalados en el escrito de demanda.

<sup>2</sup> Lo anterior en concordancia con el literal c) del artículo 12 del Decreto-ley 1210 de 1993. **Funciones del Consejo Superior Universitario.** Son funciones del Consejo Superior Universitario: (...). Nombrar al Rector para un período de tres años y removerlo por las causales previstas en el estatuto general;



consulta previa a la comunidad académica, los planes y programas de los aspirantes y la valoración de las calidades de los aspirantes:

**“ARTICULO 14. Consejo Superior Universitario. Funciones.** *El Consejo Superior Universitario ejercerá las siguientes funciones: (...) “3. Nombrar al Rector para un período de tres años. Para esos efectos el Consejo Superior Universitario reglamentará el nombramiento del Rector observando los criterios de consulta previa a la comunidad académica, de los planes y programas presentados por los aspirantes, y de análisis y valoración de sus calidades. El cargo de Rector sólo se podrá ejercer en forma consecutiva hasta por dos periodos”*

**1.1.2.** El Estatuto General en el artículo 72 dispone que se requerirá para la elección de rector, del voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto que conforman el Consejo Superior Universitario.

**ARTICULO 72. Quórum y mayorías.** *En los cuerpos colegiados definidos en este Estatuto y los que se creen y definan en otros estatutos y normas de la Universidad, para deliberar se requerirá la presencia de más de la mitad de los miembros con derecho a voto. Las decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes.*

*Para la designación de Rector o de Decanos de Facultad por parte del Consejo Superior Universitario, se requerirá el voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto que lo conforman.*

**1.1.3.** El Estatuto General fue objeto de reglamentación bajo dos complementos: (i) la elección del rector de la Universidad Nacional de Colombia -Acuerdo 252 de 2017- y (ii) el procedimiento para adelantar consulta previa de la comunidad académica -Resolución 278 de 2011-.

**1.1.4.** El Acuerdo 252 de 2017<sup>3</sup> en el artículo 7 dispone que el rector será designado por el Consejo Superior Universitario en los términos y condiciones establecidas en el Decreto 1210 de 1993 y en el Estatuto General Universitario, conforme al procedimiento establecido en dicho acuerdo. También indica que el CSU en la sesión extraordinaria que deberá convocar al efecto, definirá la metodología con base en la cual hará la designación del rector:

**ARTICULO 7. Designación de rector.** *El rector de la Universidad Nacional de Colombia será designado por el Consejo Superior Universitario, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 1210 de 1993 y en el Acuerdo 011 de 2005 del Consejo Superior Universitario - Estatuto General, conforme al procedimiento establecido en el presente Acuerdo.*

---

<sup>3</sup> "Por el cual se reglamenta el procedimiento para la designación de rector en la Universidad Nacional de Colombia".



*El Consejo Superior Universitario convocará a sesión extraordinaria, cuyo único tema en la agenda será la designación del rector de la Universidad. Para tal efecto, definirá la metodología con base en la cual designará al rector.*

**1.1.5.** El Estatuto General -art. 72- y el Acuerdo 19 de 2022, "Por el cual se adopta el reglamento interno del Consejo Superior Universitario", en el artículo 17, dispone las opciones de voto que pueden ejercer los consejeros, circunscribiéndolas a "SI, NO, en Blanco y Abstención":

*"ARTICULO 17. Votaciones*

- 1. Para que se pueda proceder con la votación debe existir quórum decisorio.*
- 2. La toma de decisiones se realizará aplicando las mayorías establecidas en el artículo 72 del Estatuto General. Previo a la votación, la Secretaría General anunciará la cantidad de votos necesaria para la toma de decisión. La votación será abierta. Las opciones de voto serán: SI, NO, en Blanco y Abstención. Los miembros del Consejo podrán dejar constancia de su salvamento de voto si así lo deciden.*
- 3. En caso de ser solicitado por alguno de los miembros del Consejo, la votación podrá realizarse de manera nominal o secreta y se definirá por mayoría su aplicación. 4. En cualquier caso, la votación será verificada por la Secretaría del Consejo.*
- 5. El Consejo podrá aprobar temas ad-referéndum cuando haya delegado en forma expresa en por lo menos tres de las consejeras o los consejeros la redacción final de un Acuerdo, Resolución o Comunicado, cuyo contenido haya sido debatido y aprobado por la plenaria.*
- 6. En caso de empate en una votación se procederá a realizar una segunda votación nominal, si la primera fue abierta; en caso de mantenerse el empate, se procederá a realizar una votación secreta. De mantenerse el empate, se aplazará la discusión para una próxima sesión del Consejo Superior Universitario."*

**1.1.6.** El 7 de diciembre de 2023, mediante Resolución 101, el Consejo Superior Universitario definió el cronograma y convocó el proceso de designación del rector de la Universidad Nacional de Colombia, período 2024-2027.

**1.1.7.** El 12 de marzo de 2024 se realizó la consulta electrónica a la comunidad universitaria de las 9 sedes de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Medellín, Manizales, Palmira, La Paz, Tumaco, Orinoquía, Amazonía, Caribe). Los resultados de la consulta son ponderados; esto es, la participación de los profesores cuenta 60%; los estudiantes 30% y los egresados 10%.

**1.1.8.** El artículo 6 del Acuerdo 252 de 2017<sup>4</sup>, prescribe que los cinco candidatos con mayor número de votación se deben presentar a consideración del CSU, para la respectiva elección de Rector.

---

<sup>4</sup> *"ARTICULO 6. Presentación de candidatos al Consejo Superior Universitario. Como resultado de la consulta electrónica a la Comunidad Académica, se presentará a consideración del Consejo Superior Universitario los nombres de los cinco (5) candidatos que hayan obtenido el mayor número de opiniones*



**1.1.9.** Los candidatos que recibieron mayor votación ponderada en la consulta previa realizada el 12 de marzo de 2024<sup>5</sup> fueron LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUÍZ, RAÚL ESTEBAN SASTRE CIFUENTES, JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES, JUAN PABLO DUQUE CAÑAS Y GERMÁN ALBEIRO CASTAÑO DUQUE.

**1.1.10.** El 21 de marzo de 2024, el Consejo Superior Universitario llevó a cabo la sesión extraordinaria convocada para la elección de Rector. Los miembros electores del Consejo fueron 8, representados conforme lo dispone el artículo 13 del Estatuto General en concordancia con el artículo 11 del Decreto-ley 1210 de 1993<sup>6</sup>.

**1.1.11.** El 21 de marzo de 2024, el Consejo Superior Universitario eligió a **JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES** como rector de la Universidad Nacional de Colombia.

**1.1.12.** El 2 de mayo de 2024, teniendo en cuenta la negativa del Consejo Superior Universitario para realizar la respectiva posesión- de acuerdo con los demandantes- **PEÑA REYES** tomó posesión del cargo ante tres (3) testigos en la Notaría 14 del círculo de Bogotá.

**1.1.13.** El 6 de junio de 2024, el CSU de la Universidad Nacional de Colombia, expidió la Resolución No. 067 de 2024 (Acta 09 del 06 de junio), *“Por medio de la cual se verifican y corrigen las irregularidades encontradas en la actuación administrativa para el nombramiento de rector que tuvo lugar en la sesión del 21 de marzo de 2024, y se dictan*

---

*ponderadas, definido en la resolución 278 de 2011 del Consejo Superior Universitario. Si el número de candidatos es menor que cinco (5), todos los nombres se presentaran a consideración del Consejo Superior Universitario.*

*En todo caso, se incluirá el candidato que mayor número de opiniones favorables haya obtenido entre los estudiantes (VE).*

*Parágrafo. La Secretaría General remitirá a los miembros del Consejo Superior Universitario, en los plazos que indique la convocatoria, las hojas de vida de los candidatos que mayor respaldo ponderado hayan conseguido en la consulta electrónica a la Comunidad Académica, junto con los documentos que contienen los planteamientos de cada candidato.*

<sup>5</sup> De acuerdo con el Acta 05 de 2024 – Sesión extraordinaria del CSU de la Universidad Nacional de Colombia allegada con la demanda.

<sup>6</sup> *“ARTICULO 13. Consejo Superior Universitario. Naturaleza e integración. El Consejo Superior Universitario es la máxima autoridad de dirección y gobierno de la Universidad. Está integrado en la forma establecida en el artículo 11 del Decreto Extraordinario 1210 de 1993: 1. El ministro de Educación Nacional o el viceministro, quien lo presidirá. 2. Dos miembros designados por el Presidente de la República, uno de ellos egresado de la Universidad Nacional de Colombia; 3. Un ex Rector de la Universidad Nacional de Colombia, que haya ejercido el cargo en propiedad, elegido por los exrectores; 4. Un miembro designado por el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, de terna presentada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; 5. Un miembro del Consejo Académico, designado por éste; 6. Un profesor de la Universidad, que tenga al menos la categoría de asociado, elegido por el profesorado; 7. Un estudiante de pregrado o de posgrado, elegido por los estudiantes; 8. El Rector de la Universidad, quien será el vicepresidente del Consejo, con voz pero sin voto”.*



nuevas disposiciones para su designación para el período 2024-2027”, decidiendo convocar de nuevo al Consejo Superior Universitario a sesión extraordinaria, con el fin de designar al rector de la institución para el periodo 2024 – 2027.

**1.1.14.** El CSU, mediante la Resolución 068 de 2024 (Acta 10 del 06 de junio) eligió a **LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ** como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2024 –2027.

## **1.2. Argumentos y normas que sustentan la solicitud de la medida cautelar**

Los accionantes en el acápite de “*Medida cautelar de urgencia*” contenido en el escrito allegado, hacen remisión al concepto de violación de la demanda en el que se expone un cargo único referente a la causal genérica de nulidad de infracción a las normas en que debe fundarse el acto.

En dicho cargo, los accionantes relatan que el acto de elección demandado parte de la errada convicción de cinco (5) miembros del Consejo Superior Universitario, quienes afirman que el acto de elección de **JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES**, consignado en el Acta 05 del 21 de marzo de 2024, no tuvo efectos jurídicos. Esto, a pesar de que dicha acta fue firmada por la Secretaria General de la Universidad Nacional al finalizar la sesión extraordinaria y publicada en el portal oficial de la Universidad.

Indican que cualquier cuestionamiento respecto al procedimiento aplicado para la elección del rector debió realizarse antes de llevar a cabo la votación, pues consideran que una vez que el Consejo Superior Universitario ha tomado la decisión, este ya no tiene la competencia para anular la elección ya realizada.

De acuerdo con lo anterior, exponen que se evidencia una clara vulneración del debido proceso administrativo habida cuenta de que no existe una decisión judicial que haya anulado lo decidido en la sesión extraordinaria del 21 de marzo de 2024 por el Consejo Superior Universitario. Esto implica que, a la fecha, la Universidad Nacional de Colombia cuenta con dos rectores en propiedad.



En ese sentido, relatan que el Consejo Superior Universitario no tiene la competencia para determinar la legalidad de lo decidido en la sesión extraordinaria del Consejo Superior Universitario celebrada el 21 de marzo de 2024.

En consecuencia, consideran que el acto de elección demandado desconoce el artículo 88 del CPACA en cuanto a la presunción de legalidad del acto mediante el cual fue elegido JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES, consignado en el Acta 05 del 21 de marzo de 2024.

Asimismo, aducen que si bien es cierto que las universidades tienen la facultad de establecer sus directivas y regirse por sus propios estatutos, también es imperativo que sus decisiones se ajusten a las disposiciones legales vigentes, pues la autonomía universitaria no exime a las universidades de la obligación de cumplir con el marco normativo general, lo que garantiza que sus actos administrativos y decisiones internas se mantengan dentro de los parámetros de legalidad y respeto al debido proceso.

En tales condiciones, se evidencia por parte de esta Delegada, que más allá de que el accionante refiera el cargo de violación como infracción a las normas en que debe fundarse el acto por violación al debido proceso, lo cierto es que su argumento central se basa en la falta de competencia del CSU de la Universidad Nacional de Colombia para desconocer el acto de elección de JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES, consignado en el Acta 05 del 21 de marzo de 2024 y realizar una nueva elección en la que resultó beneficiado el señor **LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ**.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA PROCURADURÍA SÉPTIMA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO**

### **2.1. Problema jurídico**

Le corresponde a la Sección Quinta del Consejo de Estado determinar si es procedente la suspensión provisional del acto de elección de **LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ** como Rector de la Universidad Nacional de Colombia, período 2024-2027, por haber sido elegido, presuntamente, con vulneración del debido proceso. y sin competencia por parte del Consejo Superior Universitario.



Para ello, el Ministerio Público efectuará algunas consideraciones sobre i) la suspensión provisional y ii) luego analizará los fundamentos de la medida cautelar en el presente caso.

### **2.1.1. El mecanismo de la suspensión provisional y requisitos para su procedencia**

La Ley 1437 de 2011 (CPACA), establece como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que se demandan en ejercicio de los distintos medios de control.

El Consejo de Estado, y más concretamente la Sección Quinta, ha analizado a profundidad el asunto para señalar las condiciones y requisitos que se deben agotar para su procedencia.

En ese orden, v.gr., se indicó que, si bien, tratándose de la medida cautelar del acto electoral no se reguló la medida provisional de urgencia, nada se opone para que la misma se decrete cuando se cumplan los requisitos para ello, en los términos del artículo 234 del CPACA.

Igualmente, el legislador no previó un traslado previo de la solicitud de medida cautelar. Sin embargo, en aras de revestir de mayores garantías al demandante y partes intervinientes, encontró que nada se oponía a dar traslado de la solicitud de medida, antes de ordenar la admisión de la demanda, para escuchar a unos y otros sujetos procesales sobre la procedencia de esta, la cual se debe decidir en el auto admisorio. Por tanto, se ha acudido al artículo 233 del CPACA para ordenar el traslado allí previsto.

Fue así como mediante Auto de unificación del 26 de noviembre de 2020, señaló que al demandado debe correrle traslado por el término de 5 días de la solicitud de medida cautelar, a fin de garantizar su derecho a la defensa, garantía de la cual solo se puede prescindir ante una situación de urgencia debidamente sustentada, que justifique que la referida petición se resuelva de plano<sup>7</sup> y, luego decide sobre la misma en el auto admisorio.

En cuanto a los requisitos que se deben observar para que se suspenda un acto electoral indicó en providencia del año 2021<sup>8</sup>:

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Rocío Araújo Oñate, Rad No. 44001-23-33- 000-2020-00022-01, Auto del 26 de noviembre de 2020.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2021-00009-00, Sentencia del 4 de marzo de 2021.



- i. Petición de parte debidamente sustentada. (art. 229 del CPACA)
- ii. Debe elevarse en la demanda y resolverse en el auto admisorio (artículo 277 CPACA); sin embargo, ha aceptado, criterio del cual se ha apartado esta delegada, que pueda ser presentada en escrito anexo, siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad<sup>9</sup>.
- iii. Se debe indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores alegadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud
- iv. Se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente en la misma.
- v. Sustentación específica y propia o una expresa remisión en el sentido que la solicitud se soporta en el mismo concepto de violación.
- vi. Cuando la solicitud se sustente en uno de los cargos de la demanda, el estudio se focaliza en este planteamiento, pero en aquellos eventos en los que no se refiera, en concreto, a cargo específico, se analizarán las censuras de la demanda.
- vii. Que la infracción al ordenamiento jurídico surja de la valoración que se haga al confrontar el acto con las normas invocadas por el actor, desde esta instancia procesal, es decir, cuando el proceso apenas comienza.
- viii. No cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado, por cuanto, debe analizarse, en cada caso concreto, la implicación de este con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas, su legalidad.
- ix. No implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la decisión definitiva sea diferente.<sup>10</sup>

Así mismo, el título XI del CPACA se encuentra dedicado a las medidas cautelares procedentes en el marco de los procesos declarativos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, por lo tanto (i) revisten naturaleza instrumental, provisional y mutable; (ii) se sustentan en la apariencia de buen derecho y el riesgo de la mora, con

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. No. 13001-23-33-000-2016-00070-01, Sentencia del 3 de junio de 2016. Reiterado, recientemente, en Consejo de Estado, Sección Quinta CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. No. 11001-03-28-000-2021-00009-00, Sentencia del 4 de marzo de 2021.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, CP Alberto Yepes Barreiro, Rad. No. 19001-23-33-000-2015-00044-01. Auto de 09 de abril de 2015.



excepción de la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, cuyos requisitos específicos se encuentran previstos en el inciso primero del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011; y, (iii) tienen por finalidad garantizar el objeto del proceso y la efectividad del fallo<sup>11</sup>.

Finalmente, corresponderá analizar los cargos en que se sustenta la solicitud de la medida cautelar y los documentos allegados, para determinar su procedencia, en aras de garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la providencia que cierre la *litis*.

### 2.1.2. Análisis del caso concreto

Por un lado, observa esta Delegada que se satisfacen los requisitos para el análisis de la solicitud de medida cautelar, en razón a que se realizó a petición de parte y fue debidamente sustentada, como expresamente lo prescribe el artículo 233, en concordancia con el 277 del CPACA.

Por el otro, se advierte que el escrito de medida cautelar se soporta en los argumentos del escrito de la demanda, que buscan la declaratoria de nulidad de la Resolución 068 del 6 de junio de 2024, proferida por el Consejo Superior Universitario<sup>12</sup> *"Por la cual se designa al profesor LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2024 – 2027"*.

Se expone como cargo único del medio de control, la infracción de las normas en que debería fundarse el acto, al estimarse por el accionante que los actos administrativos demandados parten de la errada convicción de cinco miembros del Consejo Superior Universitario, quienes afirman que el acto de elección de JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES, consignado en el Acta 05 del 21 de marzo de 2024, no tuvo efectos jurídicos, a pesar que dicha Acta fue firmada por la Secretaria General de la Universidad Nacional al finalizar la sesión extraordinaria y que fue publicada en el portal oficial de la universidad.

Se adiciona además, que *cualquier cuestionamiento respecto al procedimiento aplicado para la elección del rector debió realizarse antes de llevar a cabo la votación*, por lo que una vez

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, CP Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. No. 17001-23-33-000-2019-00551-01, Sentencia del 27 de febrero de 2020.

<sup>12</sup> contenida en el Acta 10 del 06 de junio



el Consejo Superior Universitario ha tomado una decisión, aquel no tiene la competencia para anular la elección ya realizada.

Para fundamentar las afirmaciones, el accionante con el escrito de medida cautelar allega diferentes documentos, los cuales considera que se constituyen en material probatorio suficiente para proceder con la suspensión de los efectos del acto electoral cuestionado. A saber:

- Copia de la Resolución 101 del 7 de diciembre de 2023 (Acta 14 del 7 de diciembre) el Consejo Superior Universitario definió el cronograma y convocó el proceso de designación de rector de la Universidad Nacional de Colombia para el período 2024 – 2027. [http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d\\_i=106209](http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d_i=106209).
- Copia del Acta 05 del 21 de marzo de 2024 del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia que contiene el acto de elección de José Ismael Peña Reyes elegido rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2024-2027: <https://secretaria.unal.edu.co/index.php?id=62>.
- Copia de la Escritura Pública No. 676 del 2 de mayo de 2024, mediante la cual se protocoliza el acto de posesión de José Ismael Peña Reyes como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2024-2027, emitida por la Notaría 14 del Círculo de Bogotá D.C.
- Copia de la Resolución número 067 de 2024 (Acta 09 del 06 de junio) “*Por medio de la cual se verifican y corrigen las irregularidades encontradas en la actuación administrativa para el nombramiento de rector que tuvo lugar en la sesión del 21 de marzo de 2024, y se dictan nuevas disposiciones para su designación para el periodo 2024- 2027*”, publicada en la sede electrónica de la Universidad Nacional de Colombia: [legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d\\_i=107831](http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d_i=107831).
- Copia de la Resolución 068 de 2024 (Acta 10 del 06 de junio) del Consejo Superior Universitario, “*Por la cual se designa al profesor Leopoldo Alberto Múnera Ruiz como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2024-2027*”, publicada en la sede electrónica de la Universidad Nacional de Colombia: [http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d\\_i=107832](http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d_i=107832).



De acuerdo con lo anterior, la inconformidad del demandante tiene como fundamento la falta de competencia del Consejo Superior Universitario para determinar la legalidad de lo decidido en la sesión que dio lugar a la elección del señor JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES como rector de la Universidad Nacional de Colombia, de tal suerte que no era procedente el adelantar un nuevo proceso de elección, como aquel en el que se eligió a LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ como rector.

Sobre el particular, el Ministerio Público estima pertinente resaltar que el asunto bajo estudio está directamente relacionado con dos procesos que actualmente conoce la Sección<sup>13</sup>, en los cuales esta Delegada ha emitido concepto abogando por la legalidad del proceso de elección del señor JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES como rector de la Universidad Nacional de Colombia.

A juicio del Ministerio Público, la actuación administrativa que debe llevar a cabo el Consejo Superior Universitario para elegir al rector de la Universidad reviste un procedimiento complejo en el que resaltan las siguientes etapas para la formación del acto:

1. El desarrollo del cronograma o convocatoria para la elección.
2. La sesión extraordinaria en la que se efectúa la votación que da lugar a elección, de la cual emana el Acta que contiene la decisión del CSU, la Resolución de designación del rector, y los comunicados oficiales a la opinión pública.
3. La suscripción formal de dichos actos administrativos por quienes consagra el estatuto universitario y sus reglamentaciones que deben hacerlo.
4. La toma de posesión por parte del electo o designado rector.

Así, del análisis del material probatorio allegado con la solicitud, encuentra el Ministerio público que obra el contenido del resumen ejecutivo del Acta 05 del 21 de marzo de 2024 del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia, que contiene los detalles necesarios del procedimiento y acto de elección de JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES, quien resultó elegido como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el

---

<sup>13</sup> Conceptos No. 2024-05-NE- 063 y No. 2024-06-NE- 068 en los procesos de nulidad electoral N°: 11001-03-28-000-2024-00139-00 y N°: 11001-03-28-000-2024-00136-00 respectivamente, que cursan trámite en la Sección Quinta del Consejo de Estado y en donde se discute la legalidad de la elección de JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES como Rector de la Universidad Nacional de Colombia, período 2024-2027.



periodo 2024-2027. Dicho documento además de obrar en el expediente, aún se encuentra visible en el enlace web institucional: <https://secretaria.unal.edu.co/index.php?id=62> .

Revisando el contenido del documento, para esta Delegada no queda duda que aquel materializa la forma y modo en que se llevaría, y en efecto se llevó a cabo, el proceso de elección del rector, frente al cual no se evidencia ningún tipo de reproche legal por quienes intervinieron en el mismo<sup>14</sup>, en relación con el tipo de votación a emplear, o la metodología a llevar a cabo para dicho trámite.

Por el contrario, de la lectura del resumen ejecutivo del Acta 05 de 2024, que goza de presunción de legalidad en cuanto a la actuación surtida y a la voluntad que refleja, se extrae que con el quórum estatutario requerido (mayoría), se decidió aplicar tanto el voto secreto,<sup>15</sup> como la votación ponderada con rondas clasificatorias, que culmina con voto único directo hasta lograr la mayoría absoluta para designar al rector<sup>16</sup>; es decir, no se alerta en ninguna fase de la actuación administrativa, que alguno de los miembros del CSU alegara inconformidad frente a dicha metodología; la cual, en todo caso, se reflejaba en la votación a la hora de optar por las propuestas disponibles, como en efecto ocurrió, por lo que la decisión final de la actuación administrativa, -como se dijo, compleja-, en lo pertinente, quedó consignada de la siguiente manera:

## **2. DELIBERACIÓN.**

Los(as) consejeros(as) de acuerdo con convenido procedieron antes de la aplicación de la metodología concertada a presentar sus consideraciones y realizar un intercambio argumentativo frente a cada uno de los candidatos, sus programas, los resultados de la consulta previa a la comunidad y las entrevistas realizadas por el Consejo en sesión del 19 de abril.

Surtido el punto anterior y acordado el protocolo de votación, se procede a la votación para la designación del Rector, siguiendo la metodología 1. Los resultados se presentan a continuación.

(...)

---

<sup>14</sup> Miembros del Consejo Superior Universitario: Aurora Vergara Figueroa, Ministra de Educación Nacional. Dolly Montoya Castaño, Rectora Universidad Nacional de Colombia. María Alejandra Rojas Ordoñez, designada por el Presidente de la República. Danna Nataly Garzón Polanía, designada por el Presidente de la República. Diego Alejandro Torres Galindo, elegido por los profesores. Sara Lucía Jiménez Becerra, elegida por los estudiantes. Verónica Botero Fernández, designada por el Consejo Académico. Rafael Humberto Rosanía Ortega, designado por el CESU. Ignacio Mantilla Prada, elegido por los exrectores.

<sup>15</sup> Con cinco votos a favor y tres votos en contra el Consejo Superior Universitario aprueba que el voto será secreto.

<sup>16</sup> Con cinco votos a favor de la propuesta número 1 y tres votos a favor de la propuesta número 2, el Consejo Superior Universitario aprueba la metodología número 1: votación ponderada con rondas clasificatorias, con base en la cual se designará al rector para el período 2024-2027.



**Con cinco votos a favor del candidato José Ismael Peña Reyes, tres votos en blanco, el Consejo Superior Universitario designa al profesor José Ismael Peña Reyes como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el período 2024-2027.**

**Se expide Comunicado 03 de 2024.**

**Se expide Resolución 046 de 2024. (Pendiente de firma de la señora Ministra)**

Siendo las 6:23 p.m. se termina la sesión.

**AMANDA LUCÍA MORA MARTÍNEZ**  
Secretaria General  
Original firmado

**Nota:** Este resumen corresponde al acta No 5 de 2024 del CSU, la cual, al momento de esta publicación, solo ha sido firmada por la secretaria técnica del CSU, en razón a la norma que le asiste (acuerdo 11 del 2005 del CSU "Estatuto General", artículo 20, numeral 2) y según constancia secretarial\_02\_05\_2024.

Para el Ministerio Público, el contenido de dicho acto no deja duda frente a la voluntad del Consejo Superior Universitario de elegir al señor JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES como rector, con independencia que luego, debieran surtirse las etapas de formalización con la suscripción de dichos actos administrativos, verbigracia, el contenido global del Acta, la Resolución de designación del rector y su consecuente toma de posesión; de tal suerte que, coincide esta Agencia con el accionante en que al Consejo Superior Universitario no le estaba permitido anular tácitamente la decisión contenida en el acta de la referencia, con el pretexto de ejercer control de legalidad al procedimiento de elección del rector, cuando ya se había efectuado el proceso de votación, elección y publicación oficial de los resultados por parte del funcionario institucional competente (la Secretaría General en la página web institucional), amparándose en la omisión de la suscripción formal de los actos administrativos pendientes (Acta general de la sesión y resolución de designación) para refutar su existencia.

En ese sentido, se observa que el CSU expidió la Resolución No. 067 de 2024 (Acta 09 del 06 de junio), *“Por medio de la cual se verifican y corrigen las irregularidades encontradas en la actuación administrativa para el nombramiento de rector que tuvo lugar en la sesión del 21 de marzo de 2024, y se dictan nuevas disposiciones para su designación para el período 2024-2027”*, decidiendo convocar de nuevo al Consejo Superior Universitario a sesión extraordinaria, con el fin de continuar con el proceso de elección del rector de la institución para el periodo 2024 – 2027, sesión que arrojó como resultado, la elección de **LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ** como rector de la Universidad Nacional de Colombia.



El sustento de dicha sesión, en criterio de los miembros del CSU, se ampara en lo dispuesto en el artículo 41 del CPACA frente a la corrección de irregularidades en la actuación administrativa, que reza: *“La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho y adoptará las medidas necesarias para concluirla”*

Resulta entonces pertinente recordar, que el acto administrativo se entiende como aquel acto jurídico unilateral que refleja la expresión de la voluntad de la administración, por medio de la cual, se crea en forma obligatoria una situación jurídica de carácter general o individual.<sup>17</sup> No obstante, no existe una única forma de materialización del mismo, pues los actos administrativos por regla general son formales (escritos), pero también pueden ser informales (verbales y aún tácitos).<sup>18</sup>

Así, la existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz.

El Consejo de Estado ha expresado su criterio en reiteradas oportunidades<sup>19</sup> en cuanto a que el acto administrativo existe desde que se expide, y su eficacia está condicionada a su publicación o notificación. Asimismo, la Corte Constitucional ha aceptado el criterio mencionado, según el cual los actos administrativos existen desde el momento en que se profieren, y su validez y eficacia están condicionadas a la publicación o notificación, según se trate de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, o de un acto de carácter particular, personal y concreto.<sup>20</sup>

Para el caso que nos ocupa, los miembros del CSU<sup>21</sup>, que representan a distintos estamentos de la Universidad, materializan la voluntad de la administración y fungen como electores,

---

<sup>17</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. El acto administrativo

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Rad. No. Consejo de Estado, Sección Quinta, CP Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. No. 17001-23-33-000-2019-00551-01, Sentencia del 27 de febrero de 2020., Sentencia del 21 de noviembre de 2011.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. C-069/95

<sup>21</sup> Los integrantes del Consejo Superior con voto son ocho. A saber: El ministro de Educación Nacional o el viceministro, quien lo presidirá;



por lo que para esta Delegada, del contenido del resumen ejecutivo del Acta 05 de 2024 y su posterior publicación oficial, se desprendía el derecho personal del señor JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES, a ser nombrado *formalmente*, y posesionado como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el período 2024-2027, al amparo de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y eficacia del voto, cuyo derecho le fue denegado con la obstaculización administrativa a la hora de suscribir formalmente dichos actos,<sup>22</sup> de tal suerte que aquel procedió a tomar posesión en Notaría.<sup>23</sup>

## 2.2. Síntesis del concepto

Por lo expuesto, para esta Delegada es claro que el CSU de la Universidad Nacional de Colombia, al pretender retrotraer el procedimiento de elección del rector, para llevar a cabo uno nuevo, luego de haberse efectuado ya válidamente un procedimiento eleccionario, con su correspondiente resultado, infringió las normas en que debía fundarse el acto y con ello, el debido proceso, por lo que la designación de **LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUIZ** como rector de la Universidad Nacional de Colombia debe ser suspendida, en salvaguarda de los principios de presunción de legalidad de la actuación administrativa con la cual se eligió inicialmente a **JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES**, así como de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y eficacia del voto. Adoptar una posición contraria *prima facie* en lo que hace al Ministerio Público, implicaría caer en la limitación del derecho constitucional a elegir y ser elegido del último de los mencionados.

Refuerza esta consideración, el hecho que la Sección Quinta conoce de las demandas de nulidad electoral frente al acto de elección de **JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES**, como rector de la Universidad Nacional de Colombia y, en el trámite de algunas de aquellas, omitió pronunciarse de la suspensión provisional de sus efectos, por lo que a la fecha, dicha

---

Dos miembros designados por el Presidente de la República, uno de ellos egresado de la Universidad Nacional de Colombia;

Un ex Rector de la Universidad Nacional de Colombia, que haya ejercido el cargo en propiedad, elegido por los exrectores;

Un miembro designado por el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, de terna presentada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

Un miembro del Consejo Académico, designado por este;

Un profesor del centro de educación superior, que tenga al menos la categoría de asociado, elegido por el profesorado; un estudiante de pregrado o de posgrado, elegido por los estudiantes; y, el Rector de la Universidad, quien será el vicepresidente del Consejo, con voz pero sin voto.

<sup>22</sup> Lo cual puede ser objeto de actuaciones de índole disciplinario.

<sup>23</sup> En el recuento de la Escritura Pública de Posesión consta el desarrollo de las actuaciones administrativas subsiguientes a la sesión en la que se llevó a cabo el proceso de elección.



designación cuenta con plena validez, sin que ello como se sabe, constituya prejudicialidad, pero confirma la firmeza temporal al acto.

### III. CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Procuradora Séptima Delegada solicita **DECRETAR** la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto de elección de **LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUÍZ**, como Rector de la Universidad Nacional de Colombia para el período 2024-2027.

Respetuosamente,

**IDAYRIS YOLIMA CARRILLO PÉREZ**  
Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado