



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE Sala Tercera de Decisión.**

**Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.**

Sincelejo, doce (12) de julio de dos mil diecinueve (2019)

**Asunto:** Auto admite demanda electoral y resuelve sobre suspensión provisional.

**Medio de Control:** Nulidad Electoral.

**Proceso:** 70-000-23-33-000-2019-00147-00.

**Demandante:** Sixta Arelis Villacob Zarante.

**Accionado:** Acto de elección de Jaime León De la Ossa Velásquez como Rector de la Universidad de Sucre 2019-2022.

### **OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a proveer sobre la admisión de la demanda presentada contra la elección del señor Jaime León De la Ossa Velásquez, como Rector de la Universidad de Sucre, para el período 2019-2022, según Resolución No 08 del 22 de abril de 2019 expedida por el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, así como a resolver la solicitud de suspensión provisional de los efectos de dicho acto.

### **ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda.-**

La señora Sixta Arelis Villacob Zarante, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, pretende que se declare la nulidad de la Resolución 08 del 22 de abril de 2019, por medio de la cual, el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, declaró la elección de Jaime León De la Ossa Velásquez, como Rector de dicha *alma mater*, para el período

2019-2022. Como consecuencia de lo anterior, solicita dejar sin efectos el acto de elección y se ordene al Consejo Superior de la Universidad de Sucre, realizar una nueva convocatoria para nombramiento de Rector.

Sostuvo que en la Universidad de Sucre se adelantó el proceso de designación de Rector para el período 2019 - 2022, según lo establecido en los Acuerdos No. 10 de 2016 y 01 de 2019 del Consejo Superior de la Universidad de Sucre. La convocatoria surtió las siguientes etapas:

Proceso de inscripción, del 19 de febrero al 12 de marzo de 2019; preselección de candidatos por el Consejo Académico, el 19 de marzo de 2019; publicación de la lista de preseleccionados, el 20 de marzo de 2019; publicación lista definitiva de preseleccionados, el 29 de marzo de 2019; sustentación de programas de gobierno ante la comunidad el día 8 de abril de 2019; Consultas estamentarias, el 10 de abril de 2019; sustentación ante el Consejo Superior y elección, el día 22 de abril de 2019.

Conforme a los resultados de las consultas, solo quienes ganaron en al menos un estamento, pasarían a la fase de sustentación y elección ante el Consejo Superior de la Universidad de Sucre; así lo lograron, los aspirantes Jaime León De La Ossa Velásquez, Javier Emilio Sierra Carrillo y Johnny Alberto Avendaño Estrada.

El aspirante ganador de la consulta de los docentes, fue el señor Javier Emilio Sierra Carrillo, quien de conformidad al párrafo del artículo 10° del Acuerdo No 10 de 2016 (Reglamento del proceso) y al párrafo del artículo 11 del Acuerdo No 01 de 2019 (Convocatoria del proceso) debía ser el merecedor del voto de los Representantes de los Docentes en el Consejo Superior de la Universidad.

El día 12 de abril de 2019, el aspirante Javier Sierra Carrillo, ganador en la consulta de los docentes, dirigió escrito al señor Guillermo Gutiérrez Ribón Representante Docente, en el recuerda el deber de acatar la decisión adoptada por los docentes, mediante el voto en las consultas, citándole las normas del proceso (Acuerdo 10 de 2016 y Acuerdo 01 de 2019) y solicitándole que su conducta se adecuara a lo reglamentado y por tanto, el voto a depositar al momento de la elección en el Consejo Superior, debía ser por Javier Sierra Carrillo, ganador de la consulta docente.

Posteriormente, ante falta de respuesta del señor Guillermo Gutiérrez Ribón, al llamado formalmente realizado en el escrito fechado 12 de abril de 2019, el señor Sierra Carrillo dirige un nuevo escrito, esta vez, ante el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, el día 17 de abril de 2019, mediante el cual promueve recusación en contra del señor Guillermo Gutiérrez Ribón, y solicita garantía de aplicación y cumplimiento de los actos administrativos expedidos por el Consejo Superior: Acuerdo No 10 de 2016 y Acuerdo 01 de 2019. En dicha comunicación, expone las razones por las cuales existe el deber del Consejo Superior, de precaver el posible fraude a cometer por parte del Representante en mención, al momento de depositar el voto en la sesión del día 22 de abril de 2019, en la que se escogería Rector.

El día 22 de abril de 2019, se llevó a cabo la sesión para la sustentación de programas de aspirantes y elección de rector, sesión en la que varios miembros del Consejo Superior de la Universidad, propusieron que la votación se hiciera en forma pública, al menos en lo que respecta a los representantes de los docentes y estudiantes, pues ésta era la única manera de corroborar, que ellos efectivamente votaran por los ganadores de la respectiva consulta, tal como se lo imponen los

reglamentos de la Universidad; sin embargo el Presidente de la sesión, señor Guillermo León Vargas Fernández, se opuso a que siquiera se sometiera la propuesta, a debate de la plenaria del Consejo y se negó a que se le consultara a un asesor jurídico de la Universidad, imponiendo la realización de la votación de manera secreta, forma ésta, la única posible, según su criterio.

Realizada la votación, resultó electo como Rector de la Universidad de Sucre, para el período 2019-2022, el señor Jaime León De la Ossa Velásquez, expidiéndose para tal efecto, la Resolución No. 08 de 2019.

La elección del Rector, se efectuó sin haberle dado trámite al escrito de recusación presentado por el señor Javier Sierra Carrillo, el día 17 de abril de 2019, lo cual es violatorio del derecho al debido proceso y desconoce el derecho de audiencia y de defensa.

El mentado escrito de recusación, sólo fue estudiado hasta la sesión realizada el día 3 de mayo de 2018, dándole lectura extemporánea y de forma contraria a la ley, al escrito de recusación adiado 17 de abril de 2019, precisamente cuando la votación para escogencia del Rector ya se había surtido desde el día 22 de abril de 2019.

El Acto de elección del señor Jaime León De la Ossa Velásquez, como Rector de la Universidad de Sucre, para el período 2019-2022, se encuentran viciado de nulidad, por cuanto durante el procedimiento administrativo previo a la elección, se infringieron las normas en que debería fundarse, se violó el debido proceso, el principio de igualdad, buena fe y confianza legítima, la democracia participativa y el derecho de audiencia y defensa, por ende, su expedición fue irregular.

Ello es así, pues el Consejo Superior de la Judicatura, en cabeza de su Presidente, al declarar la elección, transgredió el mandato constitucional previsto en el artículo 29 superior, que contiene el respeto por el debido proceso; igualmente, desconoció el principio de la democracia participativa, igualdad, buena fe, confianza legítima, y el derecho de audiencia y defensa; exponiendo en concreto que infringió la norma del artículo 12 de Ley 1437 de 2011, al seguir adelante con la actuación administrativa y declarar la elección, sin atender y resolver previamente, la recusación presentada contra el representante docente, Guillermo Gutiérrez Ribón; así mismo, al imponerse por el Presidente del Consejo Superior, la modalidad de voto secreto para la elección, sin tener en cuenta la solicitud de hacerse pública, planteada por algunos miembros del Consejo, y a pesar de pedírsele consultarlo y someterlo a discusión del cuerpo colegiado, y siendo que la votación pública, era la forma que permitía corroborar que los representantes de docentes y estudiantes, efectivamente votaran por los ganadores de la respectiva consulta estamentaria, lo que cómo se encuentra probado, precisamente ocurrió, pues el representante docente, votó por un candidato distinto al ganador de su consulta. De esta manera, con dichas acciones, se violó lo dispuesto en el artículo 36 del Acuerdo 027 de 2006 del Consejo Superior, en cuanto dispone que en cada caso, el mismo Consejo Superior - *no su Presidente*- definirá si la votación es secreta o pública; así como lo normado en los párrafos de los artículos 10 y 11 de los Acuerdos 10 de 2016 y 01 de 2019, respectivamente, ambos expedidos por el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, y que expresamente disponen la obligación de los representantes de docentes y estudiantes, de votar por los ganadores de la correspondiente consulta.

## **2. La solicitud de suspensión provisional**

En acápite de la demanda, el demandante solicitó como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 08 del 22 de abril de 2019, por la cual se declara la elección del señor Jaime León De la Ossa Velásquez, como Rector de la Universidad de Sucre, para el período 2019-2022, remitiéndose para su sustento a los mismos fundamentos de la demanda, los cuales concretiza en los siguientes cargos:

### **a) Por violación al debido proceso (art. 29 C.P.).-**

El Consejo Superior de la Universidad de Sucre, omitió en la sesión del 22 de abril de 2019, en la que se adoptaría la decisión de elección de Rector, estudiar y decidir la solicitud de recusación que había presentado el aspirante Javier Sierra Carrillo, contra el Representante Docente, Guillermo Gutiérrez Ribón, motivado por una sucesión de hechos que hacían prever, como efectivamente ocurrió, la comisión de irregularidad por parte del representante recusado, al momento de votar.

Que desde el 17 de abril de 2019, mismo día en que se realizó la convocatoria al Consejo Superior, para la sesión de 22 de abril de 2019, en la que se escogería el nuevo Rector, el aspirante Sierra Carrillo, promovió escrito de solicitud de garantías de transparencia en el proceso de elección y expresó las razones por las cuales recusaba al Representante Docente Principal. Esta comunicación fue remitida ese mismo día por parte de la Secretaría General a todos los miembros del Consejo Superior.

No obstante, en forma ilegal, el Consejo Superior se ocupó de estudiar la recusación, sólo hasta la sesión del día 3 de mayo de 2019, es decir, cuando ya habían pasado las elecciones y cuando el fraude ya se había materializado; consumándose así, una clara violación a la transparencia que debe observarse en este tipo de procesos, y al debido proceso, la igualdad y la confianza legítima, así como al trámite establecido en el artículo 12 de Ley 1437 de 2011.

**b) Por violación de los principios de igualdad (Art. 13 C.P), Buena fe y Confianza Legítima (Art 83 C.P).**

A pesar que el aspirante Javier Sierra Carrillo, puso oportunamente en conocimiento del Consejo Superior de la Universidad, la situación que venía ocurriendo con el Representante Docente, Guillermo Gutiérrez Ribón, alertando sobre el previsible fraude a cometer por parte de éste, pidiendo que le fueran otorgadas garantías dentro del proceso, y que por tanto, como ganador de la consulta en el estamento docente, ese resultado le fuera respetado, el Presidente (E) del Consejo Superior, tal como se encuentra probado en el Acta del 22 de abril de 2019, apartándose de la aplicación del reglamento del proceso, determinó que el representante docente debía votar conforme lo que "le ordenara su conciencia", vulnerando así, el derecho de igualdad del aspirante Sierra Carrillo, y favoreciendo al aspirante ganador del proceso, quien gracias a la manipulación realizada en la dirección de la sesión, terminó favorecido con el voto espurio del señor Guillermo Gutiérrez Ribón.

En relación con el **principio de la buena fe**, su violación es evidente, al apartarse el Presidente (E) del Consejo Superior de la Universidad de Sucre, de lo dispuesto en los Acuerdos No 10 de 2016 y

No 01 de 2019, expedidos precisamente por el mismo Consejo Superior, en los cuales se dispuso, que los representantes docentes y estudiantiles, debían depositar su voto por el aspirante ganador de la consulta respectiva.

Así mismo, en lo que tiene que ver con el **principio de confianza legítima**, puesto que la actuación del Consejo Superior, fue irregular, lo cual se observa claramente visible durante todo el proceso de votación, en donde se defraudó la confianza, no solo del aspirante que había insistido y advertido sobre el fraude que se iba a cometer, sino del cuerpo profesoral de la Universidad, quienes legítimamente confiaban en que la decisión que habían adoptado en las urnas, sería acatada y respetada al momento de votar, por parte del Señor Guillermo Gutiérrez Ribón, en calidad de Representante de los docentes.

**c) Por falta de aplicación o aplicación indebida de las normas del proceso administrativo.**

Es evidente la configuración de esta causal, puesto que el proceder del Consejo Superior, consignado en el acta de la sesión del 22 de abril de 2019, evidencia la omisión de lo dispuesto expresamente en los Acuerdos del Consejo Superior No 10 de 2016 y el Acuerdo 01 de 2019, en lo referente al carácter vinculante de los resultados de las consultas estamentarias.

Así, la actuación del Presidente (e) de la sesión, negando el carácter vinculante de las consultas estamentarias, es decir, del voto de los docentes, bajo el argumento que debía votarse en forma secreta y según "lo que dicte la conciencia" de los Representantes, es la prueba directa de la manipulación del proceso y la demostración objetiva que

con esa acción se violó la norma expresa que regula la materia objeto de la decisión administrativa.

Así las cosas, está plenamente probado que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundar el acto, no se conforman con la situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la valoración y escogencia de la disposición normativa. Especialmente, al no dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 36 del Acuerdo del Consejo Superior No 27 de 2016 *"Por medio del cual se establece el Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario y se deroga el Acuerdo No.07 de 2002"*, el cual establece que es el mismo Consejo Superior, quien definirá si la votación es secreta o pública, abrogándose el Presidente (e) de la sesión, la potestad de imponer el voto secreto, lo que representa inaplicación del artículo 36 en comento.

En consecuencia, el vicio de nulidad se cristaliza cuando el procedimiento que la autoridad administrativa empleó para la expedición del acto electoral del cual se cuestiona su legalidad, está inmerso en omisiones de formalidad, por eso con buen criterio, se ha indicado que la entidad del vicio no puede ser cualquiera, pues debe revestir tal importancia que debe sobrepasar el calificativo de insignificante o de poco calado, como ocurre con las planteadas en este caso.

**d) Por violación al principio de democracia participativa y de representación efectiva (artículo 40 C.P).**

Las pruebas aportadas con la demanda, evidencian la forma como se desconoció el carácter vinculante de la decisión que había sido adoptada en la consulta estamentaria, en la cual resultó como ganador en la consulta de personal docente, realizada el día 10 de abril de 2019,

el aspirante Javier Sierra Carrillo, pero al momento de votar en la sesión del Consejo Superior del día 22 de abril de 2019, el Representante Principal de los Docentes, fraudulentamente cambió el sentido del voto de los docentes y lo depositó a favor del aspirante Jaime De La Ossa Velásquez, actuación propiciada por la falta de garantías, que generó el Presidente (e) de esa sesión del Consejo Superior, quien argumentó que los resultados de las consultas no eran obligatorios y que se votaba según la conciencia de los miembros del Consejo Superior.

La actuación descrita, es la fiel muestra de la violación de uno de los más elementales principios del Estado Social de Derecho, como lo es, la democracia participativa en toda la amplitud de esta acepción.

Así pues, la actuación ejecutada por el Representante Docente, es uno de los cargos de mayor transcendencia en la presente acción, puesto que se falseó la voluntad democrática del colectivo académico, desconociendo el más esencial de los principios democráticos, con el agravante que el fraude se comete justamente en el máximo órgano de decisión de una Institución de Educación Superior, en la que por mandato de la constitución debe nacer y promoverse la democracia.

En consecuencia, si el acto de elección del señor Jaime De La Ossa Velásquez, queda incólume, se afectaría el derecho a la moralidad administrativa, ya que la decisión es contraria al interés público y social, en la medida en que posibilitó la declaratoria de elección de una persona que se benefició de prácticas contrarias a la moral pública, ética y buena fe, situación que va más allá de sumar y restar votos.

**e) Por desconocimiento del derecho de audiencia y defensa (artículo 12 de la Ley 1437 de 2011).-**

En conjunto con los argumentos de violación al debido proceso, esta causal se encuentra debidamente demostrada con la actuación desplegada por el Consejo Superior, al no resolver previamente, la recusación formulada en contra del Representante Docente, Guillermo Gutiérrez Ribón.

Al respecto, el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, señala el trámite que debe dársele a las recusaciones, en tal sentido le correspondía al Consejo Superior de la Universidad de Sucre, tramitar y decidir la recusación expuesta frente a uno de los Miembros del Consejo Superior, sin embargo, con total desconocimiento del procedimiento de recusaciones, omitió el Presidente de la sesión, el estudio de la misma y se llevó a cabo la elección del Rector, sin suspender la actuación administrativa, hasta tanto se cumplieran todas las fases que la ley exige para el trámite de recusaciones.

Solo hasta el día tres (3) de mayo de 2019, es que el Consejo Superior de la Universidad de Sucre resuelve sobre la recusación presentada, con el agravante que el perjuicio que se buscaba precaver, ya estaba efectuado, puesto que precisamente, el sentido de la recusación se originó en la intervención consignada en el Acta del Consejo Superior No 01 de 2019, en la que el Representante Docente Guillermo Gutiérrez Ribón, deja constancia de su solicitud, referente a que no se incluyera en el Acuerdo 01 de 2019 (convocatoria del proceso), el párrafo referente a que los representantes estudiantiles y docentes debían votar por el aspirante ganador de la consulta, argumento que en ese momento no fue acogido por la posición mayoritaria del Consejo Superior, órgano que finalmente aprobó el Acuerdo 01 de 2019, incluyendo la obligatoriedad de acatar el resultado

de las consultas estamentarias.

**f) Por desviación de atribuciones propias de quien lo expidió, al variar las reglas del proceso al momento de realizar la elección en el Consejo Superior.-**

Esta causal se demuestra claramente con las intervenciones y actuaciones realizadas por el Presidente (e) del Consejo Superior de la Universidad de Sucre, señor Guillermo León Vargas Fernández, consignadas en el Acta No 06 del 22 de abril de 2019, en las que, valiéndose de su rol de director de la reunión, por una parte, desconoció lo dispuesto en el artículo 36 del Acuerdo del Consejo superior No 27 de 2016 *"Por medio del cual se establece el Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario y se deroga el Acuerdo No.07 de 2002"*, el cual dispone que es el mismo Consejo Superior, quien definirá si la votación es secreta o pública, abrogándose a manera de súper poder la potestad de imponer el voto secreto. Tanto es así, que el señor Presidente (e) del Consejo Superior, obrando en forma autónoma, se negó a permitir que el resto de miembros del Consejo Superior, recibieran orientación jurídica acerca de las dudas expuestas frente al procedimiento de votación, muy a pesar que se encontraba a las afueras del recinto el abogado Dairo Pérez Méndez, asesor jurídico de la entidad. Con esta actuación, el Presidente de la sesión logró asegurar que la votación se realizara, de la manera como él lo estaba ordenando y sin ninguna voz autorizada que diera otras luces al respecto; sumado a ésto, no dio trámite a la recusación que se había promovido contra el Representante de los Docentes, para prevenir el fraude que iba a cometer y que finalmente se cometió.

### **g) Porque los documentos electorales contienen datos contrarios a la verdad.-**

La tarjeta electoral que depositó el representante docente contiene información contraria a la verdad, ya que su voto estaba preestablecido en los resultados de la consulta del estamento docente, en la cual había resultado ganador Javier Sierra Carrillo, pero movido por su interés individual y fraudulento, marcó el tarjetón a favor de Jaime De La Ossa Velázquez, contrariando así, las normas del proceso y el resultado de las consultas.

Ello es así, porque al observar los nueve (9) tarjetones electorales depositados al momento de la votación realizada el 22 de abril de 2019, se evidencia que tres de ellos, están firmados en forma individual, a saber, por el Representante de los Exrectores: Gustavo Vergara Arrazola, el Representante del Sector Productivo: Hernán García Amador y el Representante de las Directivas Académicas: Iván Darío Núñez Orozco, quienes precavido demostrar que efectivamente el Representante Docente no votaría por el aspirante Javier Sierra Carrillo, ganador de la consulta docente, firmaron sus tarjetones electorales al momento de votar, constituyendo así, una de las principales pruebas del fraude del proceso.

### **3. Trámite de la solicitud.-**

Previo a la admisión de la demanda, mediante auto del 5 de junio de 2019, se ordenó el traslado de la solicitud de suspensión provisional al Consejo Superior de la Universidad de Sucre, al Rector electo, Jaime León de la Ossa Velásquez, al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público.

### **3.1. Traslado de la solicitud.-**

Surtido el traslado de que trata el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Rector electo de la Universidad de Sucre, por conducto de apoderada judicial, describió traslado de la medida cautelar dentro de la oportunidad legal.

Igualmente, pese a no hacer parte dentro del presente trámite electoral ni haber sido notificado de él, el Gobernador del Departamento de Sucre, presenta escrito describiendo traslado de la medida. *Empero*, pese a que en el escrito no señala de manera expresa, bajo que condición se presenta al proceso, entiende la Sala, que lo hace como miembro del Consejo de Superior de la Universidad de Sucre, pues según los hechos narrados en la demanda (hecho No. 10), el señor Guillermo León Vargas Fernández, quien presidió la elección en calidad de Presidente (e), lo hacía como delegado del Gobernador de Sucre.

### **3.2. Rector de la Universidad de Sucre - *el elegido*.-**

Actuando a través de apoderado, sostuvo que se opone a la prosperidad de la solicitud de suspensión provisional, con base en los siguientes argumentos (se transcriben *in extenso*, del escrito los apartes más relevantes):

Conforme se encuentra acreditado en el expediente, por constar en el Acta No. 06 del 22 de abril de 2019, y se reconoce en el hecho décimo tercero de la demanda, el resultado de la votación realizada ese

día, fue el siguiente: Por el candidato Jaime León De La Ossa Velásquez, 6 votos, y por el aspirante Javier Emilio Sierra Carrillo, 3 votos.

De manera que, aun en el caso hipotético en el que el representante de los docentes hubiera estado obligado a emitir su voto por el candidato ganador de la consulta en su estamento, y efectivamente lo hubiera hecho, si es que en realidad no lo hizo, dicha situación no tendría la entidad suficiente para alterar sustancialmente el resultado electoral, en tanto que el rector finalmente elegido de todas maneras obtuvo como mínimo, los cinco (5) votos favorables requeridos para su designación. Por tanto, por aplicación del principio de eficacia del voto, debe predicarse que el señor Jaime León De La Ossa Velásquez, fue legalmente elegido.

De otra parte, aun en el caso hipotético en el que el representante de los docentes hubiera estado obligado a emitir su voto por el candidato ganador de la consulta en su estamento, dicho deber tan solo lo vincularía frente al estamento universitario que representa, y su eventual incumplimiento de ninguna manera tendría la virtualidad de invalidar la elección realizada, afectando la libre determinación de los restantes miembros del Consejo Superior.

Agrega que lo establecido en los párrafos de los artículos 10 y 11 de los Acuerdos Nos. 10 de 2016 y 01 de 2019, respectivamente, vulneran el derecho fundamental de que trata el artículo 13 de la Constitución Política, en tanto que desconoce el trato igualitario que se debe brindar a todos los candidatos a la rectoría de la Universidad de Sucre, y la debida protección de sus derechos y oportunidades, discriminado en contra de quien no hubiera sido ganador de las consultas entre estudiantes y docentes.

En relación con la presunta violación al debido proceso, por haberse omitido, en la sesión del Consejo Superior de la Universidad de Sucre, realizada el 22 de abril de 2019, estudiar y decidir una solicitud de recusación presentada por el aspirante Javier Sierra Carrillo contra el representante docente Guillermo Gutiérrez Ribón, debe manifestarse que el estudio de dicha recusación era absolutamente improcedente, en tanto que el recusante omitió formularla previamente al recusado, con indicación de los motivos por los cuales consideraba que debía apartarse de la decisión a adoptar, a fin de que éste se pronunciara sobre ellos y decidiera su aceptación o rechazo. En aplicación estricta del debido proceso, de los que son titulares todas las partes, dicha omisión no podía ser subsanada con la solicitud formulada al Consejo Superior de la Universidad, cuerpo colegiado del que se pretendía la recusación de tan solo uno de sus miembros.

Lo anterior tiene fundamento en lo preceptuado en el inciso tercero del artículo 12 del CPACA, que dispone: "Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior". Precepto del que se extrae que para que el Consejo Superior de la Universidad de Sucre pudiera dar trámite a la recusación, se requería, como condición indispensable, que previamente se le hubiera formulado la recusación al representante de los docentes, y éste decidiera si la aceptaba o no. La omisión de ese trámite previo, impide predicar el presunto desconocimiento del debido proceso argumentado por la demandante.

Si bien es cierto que el aspirante Sierra Carrillo le dirigió al señor Guillermo Gutiérrez Ribón, oficio fechado el 12 de abril de 2019 (que

obra en el expediente por haber sido aportado con la demanda como anexo No. 7), dicha comunicación de ninguna manera puede entenderse como una recusación formal, como podrá apreciarse con la simple lectura de dicho escrito. En éste, tan solo se hace referencia a la intervención que el representante de los docentes hiciera en la sesión del Consejo Directivo del 1o de febrero de 2019, en el sentido de no incluir, en el Acuerdo de Convocatoria del proceso de designación de Rector, el párrafo referente a que, en el momento de la designación de éste, los representantes de los docentes y de los estudiantes votaran por los candidatos ganadores en las respectivas consultas, razón por la cual le recordó los párrafos de los artículos 10 y 11 de los Acuerdos Nos. 10 de 2016 y 01 de 2019, respectivamente, diciéndole que como representante de los docentes era su deber legal darle cumplimiento a lo allí dispuesto.

Igualmente en dicho texto, sin prueba alguna que lo soporte, se hace referencia a un supuesto conocimiento de la comunidad universitaria de "su afinidad a determinado grupo político y a determinado candidato a quien usted le promovió campaña abiertamente", por lo que considera "oportuno y necesario solicitarle se ajuste estrictamente a la normatividad del proceso, garantizando su objetividad y que en el evento que en su fuero interno usted se sienta imposibilitado para cumplir el mandato legal, al no ser afín al interés del candidato que usted respaldó en las contiendas, sea su suplente quien participe a depositar el voto de los docentes conforme al resultado que ya se conoce de las consultas", advirtiéndole que de no guiarse por principios de rectitud, ética y transparencia, se expondría a ser sancionado "disciplinaria, fiscal, penal, administrativa y patrimonialmente, conforme lo dispone la ley 1740 de 2014, la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes.

Tampoco puede ser de recibo como causal para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión del acto administrativo de elección de rector de la Universidad de Sucre, las razones planteadas por la parte demandante, en cuanto a la presunta actitud del presidente del Consejo Superior, al no permitir que la votación se llevara a cabo en forma pública para verificar el respeto por los resultados de la consulta, especialmente sobre la votación de los representantes de los estudiantes y docentes.

Sobre el particular es necesario manifestar que el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, modificado por la Ley 647 de 2001 dispone que. "Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la plan de acción del sector educativo." La autonomía universitaria implica darse su propio estatuto y designar sus autoridades académicas y administrativas, entre otros.

Bajo esta premisa legal, el Consejo Superior de la Universidad de Sucre expidió el Acuerdo No. 10 de 2016 "Por medio del cual se establece el procedimiento para la designación de Rector de la Universidad de Sucre y se deroga el Acuerdo 044 de 1997", contenido que fue replicado en el Acuerdo 01 de 2019. Dichos acuerdos obran en el expediente, dado que según lo manifestado en la demanda, fueron aportados como anexos 1 y 2 de ésta.

La decisión en el sentido de que la elección del Rector fuese secreta, fue adoptada tres años antes de que se dispusiera la convocatoria para la designación del rector para el periodo 2019 - 2022,

y acogida por la integridad de los miembros del Consejo Superior actual en el Acuerdo 01 de 2019. De ahí que no es de recibo, desde el punto de vista constitucional y legal cambiar las reglas de la convocatoria y de la elección, justamente el día de la votación, máxime que fueron previamente trazadas y convenidas mediante un acuerdo expedido en forma legal y de conformidad con la Ley 30 de 1992.

De acuerdo con el contenido del Acta No. 6 del 22 de abril de 2019, que obra en el expediente como anexo 6 de la demanda, día de la elección del señor Rector, los miembros del Consejo Superior, señores Hernán García Amador, representante del sector productivo, Iván Núñez Orozco, representante de las Directivas Académicas, y Gustavo Vergara Arrázola, representante de los ex rectores, pretendían cambiar las condiciones de la elección de rector, en el sentido que la votación fuera pública.

De ahí que no es cierta la afirmación contenida en el numeral décimo primero del acápite de hechos de la demanda, según la cual la postura del Presidente del Consejo hubiera sido "abiertamente autoritaria, irregular y contraria a derecho", en tanto que la decisión de realizar la elección por voto secreto, se encontraba establecida en los Acuerdos 10 de 2016 y 01 de 2019, los que no establecen ninguna diferencia o discriminación por razón del carácter de los electores. No se trató entonces de ninguna actuación irregular del Presidente del Consejo Superior.

Los procesos electorales por excelencia están impregnados de transparencia, claridad y publicidad de las condiciones sobre las cuales se va a adelantar el proceso de elección, y para ello, anticipadamente se fijan reglas en cuanto a requisitos, tiempos y métodos, con el fin de

que los aspirantes y observadores del proceso, puedan ejercer una vigilancia estricta de su cumplimiento, habida consideración del cumplimiento del principio de legalidad.

Tampoco puede hacer tránsito el argumento de la parte demandante en cuanto al desconocimiento del principio de la igualdad y a la presunción de la buena fe y la confianza legítima, en tanto que el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, brindó a todos los candidatos inscritos en el concurso de selección de rector, y a los finalmente preseleccionados, las mismas garantías, sin discriminación alguna, y con el cumplimiento de las reglas previamente establecidas. Por tanto, las consideraciones sobre la violación de los principios de igualdad, buena fe y confianza legítima, carecen de fundamento fáctico y legal. Adicionalmente, en desarrollo del proceso de selección y elección de rector de la Universidad de Sucre, sin desviación de sus atribuciones, le reconoció y garantizó a todos los aspirantes los derechos de que trata el artículo 40 de la Constitución Política, concretamente el de ser elegido, ciñéndose estrictamente a los postulados de la buena fe, como lo dispone el artículo 83 de la misma norma superior, sin que por su actuación pueda predicarse vulneración alguna.

Carece de fundamento legal, la afirmación según la cual los documentos electorales contienen datos contrarios a la verdad, dado que la tarjeta electoral que depositó el representante docente contiene información contraria a la verdad, ya que su voto estaba preestablecido en los resultados de la consulta del estamento docente. Pues, dado que la votación era secreta, conforme lo establecían los acuerdos a que se hizo referencia, no le correspondía al Consejo Superior verificar el sentido del voto de ninguno de los electores.

Ninguna de las normas invocadas como vulneradas, fueron desconocidas por el Consejo Superior de la Universidad de Sucre al expedir la Resolución No. 08 del 22 de abril de 2009. Por tanto, en el presente caso no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, dado que ninguna de las normas invocadas en la demanda fue vulnerada.

### **3.3. Gobernador del Departamento de Sucre.-**

Mediante el escrito con el cual descorre traslado de la medida, sostiene que, se opone a los hechos y pretensiones de la demanda, aduciendo, que el señor Jaime León de la Ossa Velásquez, obtuvo más de los votos mínimos requeridos para ser designado como Rector de la Universidad de Sucre, pues sobre el particular, el señor De la Ossa, obtuvo 6 votos a favor y el señor Emilio Sierra Carrillo, obtuvo 3 votos a favor.

Que el Presidente del Consejo Superior de la Universidad de Sucre, dio cumplimiento al principio de legalidad durante el procedimiento de elección, pues actuó conforme a derecho, dando aplicación a las normas preexistentes, en el entendido que la votación debía ser secreta y no pública.

Que el memorial que presentó el señor Javier Emilio Sierra Carrillo, no reunía los presupuestos de una recusación, de ahí que no pueda hablarse de una vulneración al artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

El escrito presentado por el Sr. Javier Emilio Sierra, no puede entenderse como una recusación formal, toda vez que la misma carece de los presupuestos establecidos en el CPACA, pues dicho escrito es una simple especulación, sin respaldo alguno en los hechos previos a la

elección del Rector, de la que no puede derivarse causal alguna de impedimento, entre otras cosas, no se invoca, ni se motiva causal alguna, ni mucho menos se aporta prueba de ello.

En el escrito se hace referencia a la intervención del Representante de los docentes en la Sesión del Consejo Directivo del 1 de febrero de 2019, en el sentido de no incluir en el acuerdo de convocatoria, el deber de los representantes de los docentes y de los estudiantes *"que votaran por los candidatos ganadores en las respectivas consultas"*, razón por la cual, le recordó los párrafos de los artículos 10 y 11 de los Acuerdos Nos. 10 de 2016 y 01 de 2019, respectivamente, diciéndole que como representante de los docentes, era su deber legal darle cumplimiento a lo allí dispuesto.

Igualmente, el memorial debía indicar como condición indispensable, que previamente se le hubiera formulado la recusación al representante de los docentes, y éste, decidiera si la aceptaba o no, lo que no se hizo.

Que no obstante lo anterior, el Representante de los Docentes - Guillermo Gutiérrez Ribón, mediante escrito del 18 de abril de 2019, dio respuesta al memorial interpuesto por el entonces candidato Javier Sierra Carrillo, en los siguientes términos *"(.. .) Comedidamente en respuesta a su oficio del anterior viernes 12 de abril de 2019, me permito señalar que nuestro comportamiento estará sujeto al marco constitucional y legal vigente en la república de Colombia, así como a los estatutos de la Universidad de Sucre"* esto con el fin de aclarar las dudas e inquietudes del peticionario, la cual reitera -no constituyen ninguna recusación sino un recordatorio de las normas que presuntamente debía cumplir y una advertencia por su eventual incumplimiento-.

Asimismo, el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, le respondió al peticionario *"(.) Que las causales de impedimento y recusación se encuentran establecidas de manera taxativa en el Artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y en el Artículo 84 de la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario). De igual forma, el Artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, establece el trámite que se debe seguir para resolver dichas solicitudes. Así las cosas, todo escrito de recusación debe estar fundamentado en una causal y para ello, quien la presente deberá aportar prueba que soporte que la persona recusada se encuentra en una situación fáctica que configure una causal de recusación (...)"*.

Por último señala, que la solicitud de medida cautelar no fue motivada por la accionante, pues ésta, simplemente enuncia su interposición, pero sin fundamento en argumentos o prueba alguna.

## **4. CONSIDERACIONES**

### **4.1. Competencia.-**

La Sala es competente para conocer en Primera instancia de la demanda promovida contra la elección del señor Jaime León de la Ossa Velásquez como Rector de la Universidad de Sucre, período 2019-2022, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> "Ley 1437 de 2011. ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

9. De la nulidad del acto de nombramiento de los empleados públicos del nivel directivo o su equivalente efectuado por autoridades del orden nacional y por las autoridades Distritales, Departamentales o Municipales, en municipios con más de setenta mil (70.000) habitantes o que sean capital de departamento."

En tales condiciones, está facultada para proveer sobre la admisión de la demanda y decidir sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado, en los términos del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

## **5. La admisión de la demanda.-**

Para la admisión de la demanda, en materia electoral se exige el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la individualización de las pretensiones de que trata el artículo 163, la presentación de la demanda en la oportunidad prevista en la letra a) del numeral 2 del artículo 164 y el acompañamiento de los anexos señalados en el artículo 166 de ese mismo estatuto, además, de la verificación de la debida acumulación de causales de nulidad a que se refiere el artículo 281 ibídem.

En el caso concreto, la demanda fue presentada oportunamente, toda vez que la declaratoria de la elección se realizó el 22 de abril de 2019, plasmada en la Resolución 08 de la misma fecha, la cual fue publicada en la página web de la Universidad de Sucre, el 3 de mayo de 2019, y el libelo fue presentado el 31 de mayo de 2019, según consta a folio 22 del expediente, esto es, dentro del término de caducidad<sup>2</sup>.

Así mismo, la demanda incluyó la designación de las partes, la pretensión formulada claramente, la descripción de los hechos, las

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada (..). En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1o del artículo 65 de este Código.

normas violadas y el concepto de su violación, la solicitud de pruebas que el actor pretende hacer valer en el proceso y las direcciones para las respectivas notificaciones.

En consecuencia, como la demanda cumple con las exigencias legales habrá de ser **admitida**.

### **5.1. De la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.-**

El artículo 238<sup>3</sup> de la Constitución Política dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de cualquier acto administrativo susceptible de ser impugnado por vía judicial, por los motivos y por los requisitos que establece la ley.

En concordancia con la norma constitucional citada, en el capítulo XI del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se estableció la posibilidad de decretar medidas cautelares en los procesos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que la decisión implique prejuzgamiento por parte del operador jurídico respecto del asunto sometido a examen.

El contenido de dicha regulación permite que el juez pueda decretar una amplia gama de medidas de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa y de suspensión, pero es claro que frente a los actos administrativos, tanto de carácter general como particular, opera principalmente la suspensión provisional de sus efectos.

---

<sup>3</sup> "ARTICULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial."

A partir de las normas que regulan las medidas cautelares y según lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo exige la *"petición de parte debidamente sustentada"*.

En particular, el contenido del artículo 231<sup>5</sup> de la Ley 1437 de 2011, según el cual la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, procederá *"por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud**"*. (Negrillas fuera del texto).

Con especificidad respecto de la suspensión provisional dentro del proceso de nulidad electoral, el inciso final del artículo 277 *ejusdem* establece una regla especial del siguiente tenor:

---

<sup>4</sup> "ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, **a petición de parte debidamente sustentada**, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

**La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento (..)"**

<sup>5</sup> "ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

*"En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación".*

En esta línea, según las normas citadas, respecto de la suspensión provisional del acto administrativo en materia electoral se define que: **(i)** la solicitud del accionante procede por violación de las disposiciones normativas constitucionales o legales invocadas en el escrito correspondiente; **(ii)** dicha violación surge del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; y **(iii)** dicha solicitud debe resolverse en el mismo auto admisorio de la demanda.

De esta manera, se establece una carga de argumentación y prueba, al menos sumaria, en cabeza del solicitante de la medida cautelar que debe ser estudiada por el juez en la correspondiente admisión de la demanda.

Así, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio y análisis de los argumentos expuestos por el demandante y confrontarlos con los elementos de prueba arrimados hasta esta etapa del proceso para determinar la procedencia de la medida

Sobre la suspensión del acto administrativo de carácter electoral, el H. Consejo de Estado<sup>6</sup>, ha sentado las siguientes consideraciones:

*"De la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.*

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.SECCION QUINTA .Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Auto del 24 de enero de 2013. Radicado. 11001-03-28-000-2012-00071-00.

*La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, según las voces del artículo 229 del C. de P. A. y de lo C. A. exige "petición de parte debidamente sustentada", y acorde con el artículo 231 ibídem, procederá "por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".*

*La nueva norma precisa que: 1º) La medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación. 2º) La procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"*

*De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine quanon, que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.*

En síntesis, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado es procedente, siempre y cuando se acredite que existe violación de las disposiciones y que dicha transgresión surja del análisis del acto y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

## **5.2. Solución de la solicitud de la medida cautelar.-**

De conformidad con lo señalado en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto administrativo<sup>7</sup>, debe realizarse un análisis del acto acusado frente

---

<sup>7</sup> El que declara una elección, es de esa especie.

a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar, si hay una violación de aquellas, al hacer su confrontación, o con apoyo en el material probatorio obrante al momento.

Ello implica que el demandante deba sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto acusado y que el juez encargado de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la solicitud para determinar la viabilidad o no de la medida, la que dependerá, de si de tal análisis y confrontación, surge la ilegalidad que se achaca al acto.

Pues bien, conforme los antecedentes, el acto acusado se identifica con la decisión adoptada por el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, consistente en la elección del señor Jaime León de la Ossa Velásquez como Rector de la Universidad de Sucre para el período 2019-2022, la que obra en la Resolución No. 08 del 22 de abril de 2019; es por tanto, esta decisión la que deberá confrontarse con las normas que se dicen violadas.

La lectura del libelo demandatorio, muestra que se señalan como violadas, las constitucionales, de los artículos 13, 29 y 83; las legales, de los artículos 12 y 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y las reglamentarias generales expedidas por el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, de los artículos: 36 del Acuerdo 27 de 2016; 10, párrafo del Acuerdo No. 10 de 2016 y 11, párrafo del Acuerdo 01 de 2019.

Al observar los fundamentos de derecho y concepto de violación que sustentan la solicitud de suspensión provisional del acto

administrativo acusado, encuentra la Sala, que los cargos en que se basa, se concretizan en la violación del debido proceso administrativo, igualdad, buena fe y confianza legítima, expedición irregular, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, infracción de las normas en que debía fundarse y desviación de poder; las que para efectos de su examen, pueden agruparse, así:

- i) Las relativas al desconocimiento del Reglamento Interno del Consejo Superior de la Universidad de Sucre, y de los Acuerdos que reglamentaron la convocatoria y el proceso para la designación del Rector de la Universidad de Sucre, período 2019-2022 (**Acuerdo No. 27 de 2016, artículo 36; Acuerdo No. 10 de 2016, artículo 10 y Acuerdo 01 de 2019, artículo 11** ).
- ii) Las relativas al desconocimiento del procedimiento administrativo, relacionado con el trámite de las recusaciones, según lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

**i). Las relativas al desconocimiento del reglamento interno del Consejo Superior de la Universidad de Sucre, y de los Acuerdos que reglamentaron la convocatoria y el proceso para la designación del Rector de la Universidad de Sucre, período 2019-2022.-**

Se duele la demandante, que para la elección del rector de la Universidad, el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, desconoció:  
i). el reglamento interno consignado en el Acuerdo No. 27 de 2016, *"por medio del cual se establece el reglamento interno del Consejo Superior Universitario*

*y se deroga el Acuerdo 07 de 2002”; ii). el Acuerdo 10 de 2016 “por el cual se establece el procedimiento para la designación del Rector de la Universidad de Sucre” y iii). el Acuerdo 01 de 2019 “Por el cual se establecen los requisitos de la convocatoria para escoger Rector de la Universidad de Sucre periodo 2019-2022”*

Sostiene en concreto la parte actora, que lo vulnerado del Acuerdo 27 de 2016<sup>8</sup>, es específicamente lo establecido en el párrafo del artículo 36, que reza: *“En cada caso, el mismo Consejo Superior definirá si la votación es secreta o pública, esta última puede ser mediante señal de aprobación o de manera nominal”*, por cuanto, en la sesión del 22 de abril de 2019, el señor Presidente (e) del Consejo Superior, de manera arbitraria e irregular, impuso su criterio personal, referente a hacer la votación para la elección del rector, en forma secreta, a pesar de las intervenciones de varios miembros del mismo Consejo<sup>9</sup>, que planteaban la forma pública, al menos para los representantes de los docentes y estudiantes, pues era la manera de garantizar, atendiendo la transparencia y confianza debidas, que tales representantes, efectivamente votaran por los ganadores de la consulta estamentaria respectiva, tal como se los imponen, los acuerdos que reglamentan la convocatoria y la elección; solicitándose incluso, la consulta a un asesor jurídico de la Universidad, así como que se sometiera a discusión de la plenaria del Consejo, la propuesta de hacerse pública; siendo rechazadas ambas solicitudes por el señor Presidente, quien dispuso sin más, seguir adelante con la votación, en forma secreta; situación que en criterio del demandante hace inválida la elección.

---

<sup>8</sup> Fl. 97.

<sup>9</sup> Así lo hicieron, el Representante del Sector Productivo (Hernán García Amador), el Representante de la Directivas Académicas (Iván Núñez Orozco) y el Representante de los Ex Rectores (Gustavo Vergara Arrazola).

Atendiendo entonces dicho cargo, debe decir la Sala que del análisis y confrontación del acto acusado, en específico, del elemento de su formación, referente a la modalidad "secreta" de la votación, con lo dispuesto en el párrafo del artículo 36 del Acuerdo 27 de 2016, no surge su ilegalidad.

En sustento de ello, expone la Sala, que el hecho de no haberse accedido a someter a discusión, en la misma sesión del 22 de abril de 2019 *-convocada conforme el cronograma, para la sustentación de programas de aspirantes y elección del rector<sup>10</sup>-*, la propuesta de hacer pública la votación, no constituye *per sé*, en el *sub-examine*, alteración o irregularidad en la votación para la elección del rector de la Universidad, pues si bien la norma que se cita como violada, dispone que en cada caso, el Consejo Superior definirá, si la votación es secreta o pública, debe advertirse que tal disposición general, contenida en el Reglamento interno para el funcionamiento del Consejo Superior<sup>11</sup>, no puede interpretarse de manera aislada, sino en armonía y contexto con el resto de reglamentos que con especialidad expida el mismo Consejo Superior para ejercer sus competencias, como lo son, para el caso, los Acuerdos: 10 de 2016<sup>12</sup> y 01 de 2019<sup>13</sup>, que dispusieron con especificidad las reglas para el procedimiento de designación del rector y de la convocatoria y elección del Rector de la Universidad de Sucre, período 2019-2022<sup>14</sup>, respectivamente.

---

<sup>10</sup> Fecha y objeto de la sesión señalados en el Acuerdo 01 de 2019 "*Por el cual se establecen los requisitos de la convocatoria para escoger Rector de la Universidad de Sucre periodo 2019-2022*"

<sup>11</sup> Acuerdo 027 de 2016 "*por medio del cual se establece el reglamento interno del Consejo Superior Universitario y se deroga el Acuerdo 07 de 2002*"

<sup>12</sup> "*por el cual se establece el procedimiento para la designación del Rector de la Universidad de Sucre*"

<sup>13</sup> "*Por el cual se establecen los requisitos de la convocatoria para escoger Rector de la Universidad de Sucre periodo 2019-2022*"

<sup>14</sup> Los que obran en el proceso al haberse aportado adjuntos a la demanda.

En este orden se tiene, que el Acuerdo 27 de 2016 "*Por el cual se establece el Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario*", marco general que reglamenta el funcionamiento del Consejo Superior, establece en su artículo 36, las reglas de votación, en las oportunidades en que dicho cuerpo colegiado, deba reunirse para decidir sobre un asunto determinado, contemplando las opciones, de votación secreta o pública, según lo defina el mismo Consejo, así:

**"ARTÍCULO 36. REGLAS DE LA VOTACIÓN.** *En las votaciones cada miembro del Consejo Superior debe tener en cuenta que:*

1. *Se emite solamente un voto.*
2. *El voto es personal e indelegable.*
3. *La votación debe ser verificada por el Secretario.*

**PARÁGRAFO.** *En cada caso, el mismo Consejo Superior **definirá si la votación es secreta o pública**, está última puede ser mediante señal de aprobación o de manera nominal.*" (Negrillas fuera del Texto).

En esta línea, se pone de presente que el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, mediante Acuerdo 01 de 2019, norma posterior al Acuerdo 027 de 2016, con especialidad reglamenta el asunto de la convocatoria y elección del rector de UNISUCRE para el período 2019-2022, señalando expresamente en su artículo 11, que una vez definida la consulta, los aspirantes ganadores presentarán su programa de gobierno, y en la misma sesión de 22 de abril de 2019, el Consejo Superior procederá a la elección, mediante **votación secreta**<sup>15</sup>, así:

---

<sup>15</sup> En el mismo sentido también lo dispone con especialidad el Acuerdo 10 de 2016 "*por el cual se establece el procedimiento para la designación del Rector de la Universidad de Sucre*" en su artículo 10, así "**ARTÍCULO 10º. PRESENTACION DEL PROGRAMA DE GOBIERNO ANTE EL CONSEJO SUPERIOR Y DESIGNACION.** Una vez definida dicha consulta, se hará un proceso de presentación y sustentación por los aspirantes ganadores ante el Consejo Superior, previa convocatoria del organismo, en un término no inferior a veinte (20) días calendario del vencimiento del periodo del actual Rector.

Cada aspirante tendrá máximo, treinta (30) minutos para exponer su programa de Gobierno. Una vez realizadas las exposiciones por parte de los aspirantes al cargo de Rector, los miembros del Consejo Superior elegirán y designaran al Rector de la Universidad de Sucre para un periodo de tres (3) años. Para la designación, se requiere, por lo menos cinco (5) votos favorables. **La votación será secreta.**

**"Artículo 11. Sustentación y elección;** Una vez definida la consulta, los aspirantes ganadores de la misma, deberán presentar y sustentar su programa de gobierno, en sesión del Consejo Superior, **el día 22 de abril de 2019, a partir de las 10:00 a.m.**

Cada aspirante tendrá un tiempo máximo de treinta (30) minutos para exponer su programa de Gobierno. Una vez finalizadas las exposiciones de los aspirantes, **los miembros del Consejo Superior elegirán y designarán, mediante votación secreta,** al nuevo Rector de la Institución, para un período de tres (3) años. Será designado quien obtenga al menos 5 votos favorables.

Si ninguno de los candidatos obtiene los 5 votos exigidos, el Consejo superior realizará nuevas votaciones, entre los dos candidatos que obtuvieron las dos más altas votaciones, el día 23 de abril de 2019. En esta segunda sesión será elegido como Rector quien obtenga la mayoría de votos.

**Parágrafo.** Los Representantes de los docentes y de los estudiantes al momento de la designación del Rector votarán por el candidato que resultó ganador en las consultas pertinentes" (Destacado de la Sala).

Por lo anterior, entiende la Sala, que en principio, la decisión de la que trata el parágrafo del artículo 36 del Acuerdo 27 de 2016 -sobre la forma de emitir el voto, sea público o secreto-, fue plasmada por el mismo Consejo Superior de la Universidad de Sucre, en el artículo 11 del Acuerdo 01 de 2019, decidiendo que la forma de votación era "**SECRETA**"<sup>16</sup> quiere decir, ya el Consejo por medio de este Acuerdo, había cumplido su competencia de definir la forma de votación, la cual se reitera, se resolvió que lo fuera -**votación secreta**-.

Así las cosas, no encuentra la Sala, por lo menos en este momento procesal, que el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, en cabeza de su Presidente, haya vulnerado las disposiciones contenidas en el parágrafo del artículo 36 del Acuerdo 27 de 2016, pues si bien, durante

---

Si ninguno de los candidatos obtiene inicialmente dicha mayoría (cinco votos), el Consejo superior realizará nuevas votaciones dentro de los quince (15) días siguientes y participarán en la misma los candidatos que hayan obtenido las dos más altas votaciones. En esta segunda votación del Consejo Superior para designar el Rector, será elegido el que obtenga la mayoría de votos."

<sup>16</sup> Se reitera también la había dispuesto de esta forma el artículo 10 del Acuerdo 10 de 2016.

el transcurso de la sesión del 22 de abril de 2019, varios de los miembros del Colectivo, propusieron que el voto fuese público, y sin perjuicio de la razonabilidad que en principio, pueda asistirle a tal propuesta, lo cierto es, que con anterioridad, ya el Consejo había decidido que la votación fuese secreta, lo cual quedó definido en la norma que regula el proceso de Convocatoria para la elección del Rector período 2019-2022 –Acuerdo 01 de 2019, artículo 11-, por tanto, con la simple confrontación del acto acusado con la norma que se dice violada, no puede concluirse su ilegalidad.

También sostiene la demandante, que el acto de elección del Rector de la Universidad de Sucre para el período 2019-2022, resulta ilegal, pues en su elemento formativo -votación-, se violó lo dispuesto en los párrafos de los artículos: 10 del Acuerdo 10 de 2016 y 11 del Acuerdo 01 de 2019, los que con idéntico tenor literal, establecen que *“Los Representantes de los Docentes y de los Estudiantes al momento de la designación de Rector, votarán por el candidato que resultó ganador en las consultas pertinentes”*; por cuanto, afirma que a pesar de que conforme las normas citadas era obligación del señor Guillermo Gutiérrez Ribón, como representante de los docentes, votar por el candidato que resultó ganador en la consulta de su estamento, que para el caso, fue el señor Javier Emilio Sierra Carrillo (57 votos)<sup>17</sup>, hizo caso omiso a ello, y votó por un candidato distinto. Tal infracción de la norma en que debería fundarse, lleva consigo, a juicio de la demandante, afrenta a la buena fe y confianza legítima de los docentes que confiaban en que su representante respetara su voluntad plasmada en la consulta.

---

<sup>17</sup> Fl. 3.

Considera que lo que afirma, está demostrado, pues tres de los miembros del Consejo Superior, a saber; el Representante de los Exrectores: Gustavo Vergara Arrazola, el Representante del Sector Productivo: Herman García Amador y el Representante de las Directivas Académicas: Iván Darío Núñez Orozco, coherentes con las posturas expuestas en el acta de la sesión, precaviendo demostrar que efectivamente el Representante Docente no votó por el aspirante Javier Sierra Carrillo, ganador de la consulta docente, firmaron sus tarjetones electorales al momento de votar, existiendo así, prueba fehaciente que los tres votos que obtuvo Javier Sierra Carrillo, eran los correspondientes a los suyos, y que entonces, el Representante Docente Guillermo Gutiérrez Ribón, actuando de mala fe y valiéndose del voto secreto e irregular que impuso el Presidente de la sesión, depositó su voto a favor de Jaime De La Ossa Velásquez.

A efectos de resolver la solicitud de suspensión provisional del acto de elección, frente al cargo de ilegalidad planteado, debe decirse, de entrada, que sin perjuicio del alcance que pueda dársele al estudiársele en el escenario de la sentencia, el supuesto fáctico que lo describe como irregularidad *-el representante de los docentes haya votado por una persona distinta a la ganadora de la consulta de su estamento-*, no puede entenderse probado con la sola documental que se ha acompañado a la demanda.

Al respecto, y sin perjuicio de que está probado que la votación se hizo en forma secreta, véase, que si bien se afirma en la demanda que los representantes del sector productivo -Herman García Amador-, directivas académicas - Iván Darío Núñez Orozco - y exrectores - Gustavo Vergara Arrazola-, consensuaron firmar sus tarjetones electorales, con el objeto de identificar sus votos, y así determinar, a su

juicio, si el representante de los docentes señor Guillermo Gutiérrez Ribón, cumplía su deber de votar por el candidato que ganó la consulta de docentes; al momento, ninguno de los elementos de tal aserto está probado, pues, del mentado consenso, no existe siquiera constancia en el acta de la sesión, y las copias de los tarjetones allegadas con la demanda, que aparecen con una firma o seña a su respaldo o espacio vacío, no permiten por sí solas, verificar siquiera, el autor de la seña o firma.

Así las cosas, al no encontrarse probado en este momento procesal, el supuesto de hecho que constituiría eventualmente la irregularidad achacada, se sustrae para la Sala, la necesidad del estudio de su impacto y alcance como causal de ilegalidad en este instante, y ya será en la sentencia, en la que conforme lo probado, se hará en definitiva el análisis de infracción a la norma reglamentaria y las constitucionales de la buena fe y confianza legítima.

Tampoco está probado en este momento procesal, la actuación con intención desviada o fraudulenta y de mala fe, del Presidente del Consejo Superior y del Representante Docente, o de otros miembros del Consejo, en la sesión de 22 de abril de 2019, que permita entender configurada la desviación de poder. Obsérvese que con la sola demanda y sus anexos, esos actos arbitrarios que se dice desplegó el Presidente del cuerpo colectivo, no surgen con claridad, como para determinar desde ahora, la afectación en la validez de los resultados de la elección. En contraste, en principio, lo de disponer la votación secreta, que se le señala en libelo demandatorio como arbitrario, ha resultado tener soporte en los mismos reglamentos pertinentes, dictados por el Consejo Superior de la Universidad.

**ii). Las relativas al desconocimiento del procedimiento administrativo, relacionado con el trámite de las recusaciones, según lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.**

Para sustentar este cargo, la actora afirma, que la elección del Rector de la Universidad de Sucre para período 2019-2022, está viciada de nulidad, por cuanto hubo violación al debido proceso administrativo por expedición irregular y desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, por parte del Consejo Superior del *alma máter*. Ello es así, dice la demandante, habida consideración de que se expidió el acto de elección, Resolución No 08 del 22 de abril de 2019, sin haberse dado trámite a la recusación presentada por el señor Javier Emilio Sierra Carrillo en contra del Representante Docente Guillermo Gutiérrez Ribon, lo que implica el desconocimiento de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, que expresamente dispone la suspensión del procedimiento, una vez presentada una recusación.

Para atender este cargo tiene en cuenta la Sala que:

El artículo 123 superior, prescribe que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento<sup>18</sup>, así mismo dispone<sup>19</sup>, que el legislador defina las estrictas reglas de conducta dirigidas a garantizar la moralidad pública y el ejercicio de las funciones atribuidas a los servidores públicos, bajo el parámetro de la defensa del

---

<sup>18</sup> Cfr. C-1173 de 2005.

<sup>19</sup> En esa dirección, el numeral 23 del artículo 150 establece que el legislador expedirá las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

interés general y el cumplimiento de los fines del Estado (Arts. 122, 124 a 129 C.P).

En desarrollo de lo anterior y especialmente con los principios de imparcialidad<sup>20</sup> y moralidad, el legislador en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, introdujo causales de impedimento y recusación, respecto de quienes deben adelantar procedimientos o actuaciones administrativas, aplicables a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas; sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales (art. 2).

En este orden, expresa el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, que cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido, también lo deberá hacer, si debe adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas y se presentan cualquiera de las causales consagradas; sino lo hace podrá ser recusado, por:

- 1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.*
- 2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.*
- 3. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes arriba indicados, curador o tutor de persona interesada en el asunto.*

---

<sup>20</sup> En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. (art. 3 num. 3)

4. Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público.
5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.
6. Haber formulado alguno de los interesados en la actuación, su representante o apoderado, denuncia penal contra el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, antes de iniciarse la actuación administrativa; o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos a la actuación y que el denunciado se halle vinculado a la investigación penal.
7. Haber formulado el servidor, su cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, denuncia penal contra una de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal.
8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.
9. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.
10. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado en sociedad de personas.
11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración.
12. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa.
13. Tener el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, decisión administrativa pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe resolver.
14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.
15. Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por este como referencia con el mismo fin.
16. Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta

*Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición”.*

Por su parte, la H. Corte Constitucional ha dicho que, *los impedimentos y las recusaciones son instituciones de naturaleza procedimental, concebidas con el propósito de asegurar principios sustantivos de cara al recto cumplimiento de la función pública (art. 209 CP). Con ellas se pretende garantizar condiciones de imparcialidad y transparencia de quien tiene a su cargo el trámite y decisión de un asunto (art. 29 CP), bajo la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad en la aplicación de la Ley (art. 13 CP).*

Respecto del asunto, ha dicho el H. Consejo de Estado que “[L]as causales de impedimento y recusación de funcionarios administrativos o de autoridades en ejercicio de la función administrativa señaladas en los distintos ordenamientos jurídicos, son un claro desarrollo del principio funcional de imparcialidad previsto en el artículo 209 de la Constitución Política y que, tales causales, se constituyen en un verdadero instrumento para garantizar la independencia e imparcialidad de quien ha de adelantar o sustanciar una actuación administrativa, realizar una investigación, practicar una prueba o adoptar una decisión como consecuencia del ejercicio de esa función, o, cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo de tal autoridad.”<sup>21</sup>.

A su vez, el artículo 12 ibídem, norma ésta, protagonista en la irregularidad que se achaca, dispone lo pertinente al trámite de los impedimentos y recusaciones que se presenten en los procedimientos administrativos, así:

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Plena. Providencia del 27 de octubre de 2015, Impedimento Dr. Danilo Rojas Betancourth, **en torno al proceso de elección de la vacante del cargo de Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.**

*"ARTÍCULO 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.*

*La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.*

***Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.***

***La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.***

De lo anterior se pueden extraer varios aspectos importantes, referentes al tratamiento que se debe de dar, frente a las situaciones en donde se advierta la existencia de una causal de impedimento.

Lo primero que hay que resaltar, es que si la manifestación la hace un sujeto distinto del funcionario, debe tramitarse como una recusación, caso en el cual se tendrá que informar al recusado sobre ello *–en el evento en que no se presente ante el mismo–*, para que éste manifieste si acepta o no la causal invocada, y posteriormente será decidida de plano por el superior del servidor recusado, o por el superior del respectivo sector administrativo, y a falta de éstos, por el Procurador Regional en el caso de autoridades territoriales.

En segundo lugar, si la manifestación proviene del propio servidor, será éste, el encargado de ponerla en conocimiento de su superior o de

la cabeza del respectivo sector administrativo, y a falta de éstos, ante la Procuraduría, para que se decida de plano sobre aquel impedimento.

Así mismo, es pertinente anotar que al procedimiento electoral como especie de procedimiento administrativo que es, y que corresponde al conjunto de actuaciones que adelantan las autoridades electorales para producir un acto de elección, le son aplicables las disposiciones de los artículos 11 y 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como lo ha dejado sentado el Consejo de Estado<sup>22</sup>, como norma común ante la falta de regla especial y como complementaria en caso de vacíos normativos.

Ahora, en este caso, conforme la documental traída con la demanda, se encuentra probado en lo pertinente que:

El día 12 de abril de 2019, el señor Javier Emilio Sierra Carrillo, aspirante a rector, en su condición de ganador de la consulta docente, presentó un escrito al señor Guillermo Gutiérrez Ribon, representante de los docentes ante el Consejo Superior de la Universidad, en el que básicamente, le manifiesta, que al ser de conocimiento público, tanto la postura expuesta por él, en el Acta del Consejo Superior de febrero 01 de 2019, referente a que no se incluyera en el acuerdo de convocatoria para la escogencia del Rector, el párrafo relativo a que el representante de los docentes y estudiantes quedara obligado a votar por el ganador de la respectiva consulta, como su afinidad por determinado candidato y grupo político; considera necesario y oportuno advertirle, que tales disposiciones reglamentarias - Parágrafos de los

---

<sup>22</sup> Al respecto se puede consultar las providencias del 16 de junio de 2015 dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado al resolver un impedimento manifestado en la elección en propiedad del Magistrado de la Sección Tercera de esa Corporación; y del 27 de octubre de 2015 que resolvió el impedimento del Dr. Danilo Rojas Betancourth, en torno al proceso de elección de la vacante de un cargo de Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

artículos 10 y 11 de los Acuerdos 10 de 2016 y 01 de 2019, respectivamente – expedidas en virtud del principio de la autonomía universitaria, hacen parte de las reglas del proceso electoral para la Unisucre, siguen vigentes y revestidas de legalidad y por tanto, como representante, es su deber legal, moral y ético cumplir lo allí ordenado, *so pena* de las consecuencias disciplinarias, fiscales, penales y administrativas que su incumplimiento puede acarrearle (fl. 67).

Posteriormente, el 17 de abril de 2019, el señor Javier Emilio Sierra Carrillo, presentó memorial dirigido a los miembros del Consejo Superior de la Universidad de Sucre, en el que les pone de presente que el día 12 de abril de 2019, elevó petición formal ante el señor Guillermo Gutiérrez Ribon<sup>23</sup>, con el objeto de precaver la inobservancia de las disposiciones referentes a que los representantes de los docentes y estudiantes ante el Consejo Superior deben votar por el ganador de la consulta pertinente, pero que ante el silencio del mentado representante, se dirige a ellos, para solicitar garantía de aplicación y cumplimiento de los Acuerdos 10 de 2016 y 01 de 2019, y formalmente recusar, al señor Guillermo Gutiérrez Ribon, Representante Docente ante el Consejo Superior, en razón de la conocida posición que él asumió en la sesión del 01 de febrero de 2019, referente a que no se incluyera en el Acuerdo de convocatorias del proceso de elección del Rector, el párrafo relativo a que el representante de los docentes y estudiantes quedara obligado a votar por el ganador de la respectiva consulta, así como a su afinidad por determinado candidato y grupo político (fls. 70-71).

Los miembros del Consejo Superior tuvieron conocimiento del escrito de recusación contra el representante de los docentes, señor

---

<sup>23</sup> En su condición de representante de los docentes ante el Consejo Superior de la Universidad de Sucre.

Guillermo Gutiérrez Ribon, conforme da cuenta la Secretaria General de la Universidad, señora JEINY EMILIANI RUIZ, quien en respuesta a petición formulada por el señor JAVIER SIERRA CARRILLO, hace saber que el escrito de 17 de abril de 2019, reseñado en antecedencia, fue remitido el mismo día, vía correo electrónico, a todos los miembros del Consejo Superior *-lo que incluye al recusado mismo-*. (Ver Oficio SG-362/2019 de 10 de mayo de 2019).

Conforme el cronograma señalado en el Acuerdo 01 de 2019, en la sesión del día 22 de abril de 2019, luego de la presentación de los programas de los aspirantes, se realizó la votación y se declaró la elección del Rector para Unisucre, período 2019-2022, sin tener en cuenta el escrito de recusación que había sido presentado el 17 de abril de 2019, asunto que no apareció siquiera, como punto para abordar en el orden del día en el desarrollo de la sesión – ver Acta No. 6 del 22 de abril de 2019-.

En sesión celebrada el día 3 de mayo de 2019, -luego de haber sido declarada la elección-, se dio lectura al escrito de recusación, que desde el 17 de abril de 2019 había sido presentado por el señor Javier Emilio Sierra Carrillo, solicitud que fue respondida por la Secretaria General, siguiendo instrucciones del Consejo Superior, mediante Oficio CS-110.1.1-25/2019 del 6 de mayo de 2019, señalando que el escrito no se ajustaba a los términos de una recusación y su trámite, al no identificar siquiera una causal específica ni traer la prueba en que se soporta, conforme lo establece el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. (Ver folio 86).

Así entonces, más allá de sus consideraciones que predicen que el escrito del 17 de abril de 2019, adolece de los requisitos formales propios

de una recusación, la actuación del Consejo Superior de la Universidad de Sucre, está inmersa en irregularidad, por cuanto, lo estrictamente ajustado a la legalidad procedimental, era que antes de proceder a la elección, es decir, antes de proseguir con el procedimiento administrativo, debía atender el escrito donde se decía recusar a uno de los miembros del consejo; atención que podía consistir, ya en su simple rechazo por falta del cumplimiento de los requisitos formales de una recusación, o en su estudio de fondo para declararla fundada o infundada, lo que implicaba el pronunciamiento previo del recusado sobre su aceptación o no.

Estando probada entonces, la presentación de una irregularidad en el proceso de formación<sup>24</sup> del Acto Administrativo de elección del Rector de la Universidad de Sucre, período 2019-2022, se hace necesario analizar, si en el caso concreto, el vicio u omisión en que se incurrió tiene influencia real en la decisión definitiva, en este evento en la elección.

El análisis de la influencia que en la decisión definitiva, pueda tener en el caso concreto, la irregularidad, omisión o vicio, se impone realizarse, pues, conforme lo decantado de antaño, por la doctrina y Jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo, para que se configure la causal invalidante denominada forma irregular<sup>25</sup>, expedición irregular o vicios de procedimiento en su formación, se requiere que tales vicios

---

<sup>24</sup> "El acto electoral está provisto por tres etapas, la pre electoral (preparatoria de las elecciones), electoral y la post electoral, que es la declaratoria de las elecciones" YEPES BARREIRO, Alberto. ¿La jurisdicción contenciosa electoral en vía de extinción? En "Revista de la Academia Colombiana de Juristas". Edición 253.2013, p. 130.

<sup>25</sup> - **Artículo 137 del CPACA.** (..) *Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.* Negrillas de la Sala.

o irregularidades sean sustanciales, lo que se traduce en que su entidad o importancia sea tal, que pudiere afectar o hacer cambiar lo decidido.

En consonancia con ello, véase que, respecto de las irregularidades en el procedimiento de formación del acto administrativo, la jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo ha señalado que, si bien constituye causal de nulidad (no del procedimiento sino de los actos definitivos) el haber sido expedido en forma irregular, no toda omisión de formalidades y trámites da lugar necesariamente a la ilegalidad del acto. Así lo ha dicho:

(...)

*"La segunda (se refiere a la causal de anulación por vicios de forma) se desprende de que los actos administrativos deben formarse mediante procedimientos previstos en la ley y de que la observancia de la forma es la regla general, no solo como garantía para evitar la arbitrariedad, sino porque la actividad de la administración es instrumental, para asegurar la certeza documental, y para constituir pruebas de los actos respectivos, que permitan examinarlos respecto a su validez, al revés de lo que sucede en la actividad privada, que muchas veces se ejerce mediante negocios jurídicos que se perfeccionan con el simple intercambio del consentimiento de las personas que en ellos intervienen.*

*"Aunque generalmente las formalidades hacen parte integrante de la manera de manifestarse la voluntad de la administración, no toda omisión de ellas acarrea la nulidad del acto, pues como dice Albert, en su obra "Controle juridictionnel de L'administration", "Débase precaver de las matemáticas jurídicas, ya que proclamando que la nulidad se presume, no habría administración posible si el Consejo de Estado anulase los actos administrativos por omisión de formalidades insignificantes o de formalidades cuyo cumplimiento no habría, en la realidad de los hechos, podido procurar ninguna garantía suplementario a los administradores".*

*"A su turno Walline opina: "Si el Consejo de Estado anulase despiadadamente por vicios de forma, los actos en cuyo cumplimiento se hubiese deslizado la menor incorrección de forma, la administración sería incitada para evitar la anulación de sus actos a exagerar lo minuciosidad del formalismo y se vendría con ello o dilatar aún más los procedimientos burocráticos que ya de por sí pecan de complicados, ocasionando frecuentemente a los administradores una incomodidad excesiva".*

*"Para distinguir entre las formas sustanciales y las accidentales, los Tribunales deben examinar cada caso, con base en que sólo las que constituyan una verdadera garantía y, por ende, un derecho para los asociados, su incumplimiento induce a nulidad. A este propósito el mismo Walline dice: "En cuanto a la determinación de cuándo la formalidad tiene carácter sustancial y cuándo no lo*

*es, por lo general es una cuestión de hecho. La directiva jurisprudencial a este respecto es la siguiente: ¿Cuál habría sido la decisión final si se hubieran seguido las formas legales dejadas de lado? ¿Habría sido la misma que la establecida en el acto? ¿Habría sido otra? La jurisprudencia no exige el cumplimiento regular de todas las formalidades prescritas a los administradores, sino solamente aquellas cuya observancia ha podido tener alguna influencia sobre las decisiones respectivas" (Cita de Alberto Preciado, como las anteriores, en sus apuntes sobre la conferencia de Derecho Administrativo Especial, Universidad Javeriana, 1966) (Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 25 de mayo de 1968. Consejero ponente: Doctor Alfonso Meluk. Anales Tomo LXXIV, págs. 178 y 179)<sup>26</sup>.*

Entendimiento que se mantiene y desarrolla en providencias más recientes, en las que al conocer de demandas de nulidad electoral, el H. Consejo de Estado<sup>27</sup> ha dicho que en el procedimiento de formación del acto pueden darse dos clases de irregularidades, *i)* unas relevantes o sustanciales y; *ii)* otras irrelevantes o accidentales. Que son **relevantes**, aquellas que tienen la suficiencia para alterar el sentido de la decisión e **irrelevantes** aquellas otras que no inciden en éste.

Conforme a dicha premisa, ha concluido: "Sólo las primeras son capaces de estructurar el vicio de la expedición irregular, en términos generales, por virtud del principio de legalidad con arreglo al cual se cumple la función pública administrativa y, de manera especial, tratándose de actos electorales, por virtud del principio de eficacia del voto establecido en el numeral 3º del artículo 1º del Código Electoral".

---

<sup>26</sup> CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.SECCION PRIMERA. Consejero ponente: LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ. Sentencia del 15 de marzo de 1991. Radicación número: 190.

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 18 de febrero de 2010. Consejero ponente: Filemón Jiménez Ochoa. Radicación número: 50001-23-31-000-2007-01129-01. Nulidad Electoral.

En el mismo sentido, frente a la configuración de esta causal, connotados doctrinantes colombianos, como el profesor Jaime Orlando Santofimio Gamboa<sup>28</sup>, expresan:

(...)

*En este sentido, la jurisprudencia y la doctrina colombianas han considerado que no toda anormalidad formal o procedimental constituye factor de irregularidad del Acto Administrativo. Se ha planteado, en consecuencia, la diferencia entre los llamados vicios de forma sustanciales y los accidentales. Los primeros son aquellos de magnitud, importancia, que se estructuran sobre requisitos indispensables para el resultado final del acto sobre las garantías consagradas en defensa de los particulares en general; se agrega a lo anterior la violación de los requerimientos indicados expresamente en la ley como indispensables para la producción del acto, y cuya omisión o transgresión ocasiona la nulidad de la actuación.*

***De manera específica se presentan en la vida jurídica del acto, cuando la omisión o el cumplimiento incorrecto de ciertas formalidades puede ejercer influencia sustancial sobre la decisión adoptada. De esta manera, una interpretación adecuada estaría dada en el sentido de considerar como vicios de forma sustanciales aquellos con cierta entidad o importancia, decisiva, en el resultado de la actuación: en nuestra opinión, aquellos que atacan las garantías y los derechos de las personas afectadas con la decisión.***

*Los vicios procedimentales de naturaleza accidental, por el contrario, son aquellos de menor entidad, que no acarrearán nulidad del acto. Son todas aquellas omisiones de formalidades insignificantes o de formalidades cuyo incumplimiento no podría, en la realidad fáctica, alterar en manera alguna, garantías de los administrados. **En el decir del Consejo de Estado<sup>29</sup>, "...una omisión de carácter formal (...) que no incide en la decisión material al alterar la expresión de la voluntad (...)***

---

<sup>28</sup> SANTOFIMIO GAMBOA Jaime Orlando. "Tratado de Derecho Administrativo". Universidad Externado de Colombia. Pág. 378 y ss.

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de junio de 1974. C.P. Jorge Dávila Hernández. Reiteración jurisprudencial. Sección Primera. C.P. María Claudia Rojas Lasso. Sentencia del 13 de marzo de 2013. Rad. 2008-00256-00.

***configura, todo lo más, una irregularidad en la expedición del acto que por sí sola no lo hace nulo (sic)...".*** (Destacado de la Sala).

Así también, en palabras del profesor Libardo Rodríguez Rodríguez<sup>30</sup>;

(...)

*Sin embargo, la omisión de esos trámites tampoco da lugar necesariamente a la ilegalidad del acto. En efecto, la doctrina y la jurisprudencia han elaborado la teoría de las formas y procedimientos sustanciales y no sustanciales, según la cual solo en los casos en que las formalidades o trámites puedan calificarse de sustanciales, su omisión dará lugar a la ilegalidad del acto, pues de lo contrario se caería en un excesivo y nocivo formalismo. Obviamente, esa calificación será difícil y para cada caso concreto. **A este respecto, el criterio aplicable principalmente es el de la influencia que la omisión de la formalidad o procedimiento ha podido tener sobre la decisión, es decir, que serán formalidades o procedimientos sustanciales aquellos cuya omisión implica que la decisión sería diferente de la tomada.*** Negrillas de la sala.

Expuesto lo precedente, contando con los elementos hasta ahora allegados al medio de control, a efectos de resolver la solicitud de suspensión provisional, la Sala enfrenta el interrogante: *¿la irregularidad cometida por el Consejo Superior de la Universidad de Sucre, en el procedimiento de formación del acto de elección del rector de la universidad –omisión en el trámite de la recusación de uno de sus miembros, previo a proceder a la elección-, tiene en el caso concreto, la entidad suficiente para anular la elección del Rector?,* y para efectos de resolverlo, expone en concreto las siguientes premisas:

---

<sup>30</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Libardo. "Derecho Administrativo General y Colombiano". Editorial Temis. Pág. 329 y ss.

El impedimento y la recusación, son instrumentos de garantía de la imparcialidad y transparencia, que en un Estado de derecho, esperan lo asociados, de todos los funcionarios u organismos en la adopción de las decisiones de su competencia, y por ende, tal como lo tiene reconocido la jurisprudencia, hacen parte del debido proceso, y su falta de atención da lugar *ab-nitio* a su amparo<sup>31</sup>.

En razón de ello, las formalidades propias de la presentación de impedimentos y recusaciones<sup>32</sup>, son en principio sustanciales, en virtud de la importante garantía que se busca proteger con su institución, y así, podría afirmarse que en la generalidad de los casos, una omisión, relativa al trámite de una recusación, tendría la entidad suficiente, no sólo para invalidar lo actuado en el procedimiento antes de decisión, sino incluso, la decisión definitiva adoptada sin su previa resolución, al configurar la causal de nulidad de expedición irregular.

Así, sin perjuicio del basamento real que le asista a la recusación planteada, desconocerla y pasarla por alto, puede hacer inválida, a la decisión definitiva que se adopta sin su previa atención o resolución, como sería en todos los casos en que la decisión a adoptar, corresponde a un funcionario individualmente considerado a quien se le ha recusado<sup>33</sup>, o en aquellos, en donde se recusa a un número de

---

<sup>31</sup> Es preciso advertir que el presente caso, no se está en el escenario de una persona que ante la amenaza de violación a su derecho al debido proceso, por falta de pronunciamiento frente a una recusación, ruega al juez constitucional, se le ampare y se logre, el pronunciamiento previo antes de la decisión definitiva, sino ante una demanda pública de nulidad electoral, en la ya se está ante una decisión que como acto administrativo definitivo, debe en principio enjuiciarse siguiendo la interpretación de sus causales de nulidad.

<sup>32</sup> Las que son transversales, pues eventualmente pueden presentarse en cualquier procedimiento, entre ellos, en el de la formación de una decisión electoral.

<sup>33</sup> Como en el caso del funcionario que individualmente, en su condición de jefe inmediato corresponde calificar a un empleado de carrera, y al ser recusado, omite su trámite y sigue adelante con la adopción de la decisión. Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección "B" Consejera Ponente: BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 6 de agosto de 2009. Radicación Número: 05001-23-31-000-1997-03497-01(2576-03) en la que se dice "*Finalmente advierte la Sala que las autoridades municipales deben prestar mayor atención al procedimiento cuando sea necesario calificar extraordinariamente a un funcionario, que como en el sub-examine presenta múltiples dificultades en la ejecución de la labor encomendada, pero que por la omisión en el trámite de la recusación, se hace necesario proteger sus derechos. En estas condiciones, se logró desvirtuar la presunción de legalidad de la actuación*

integrantes de un cuerpo colegiado que compromete su *quorum* decisorio.

En el *sub-examine*, sin embargo, la omisión en que se incurrió, consistente en seguir adelante con el procedimiento y adoptar la decisión definitiva -elección-, sin haber atendido previamente la recusación presentada, no resulta en la realidad incidente en la decisión.

Al respecto, véase que la competencia para elegir Rector de la Universidad de Sucre, corresponde al Consejo Superior<sup>34</sup> como cuerpo colegiado que es, no propiamente a cada uno de sus miembros, quienes participan con su voto, conforme la reglas de votación, de abstención, mayorías y *quorum* necesarios para decidir en cada caso.

En el *sub-judice*, la recusación pasada por alto, no fue presentada contra el Consejo Superior, como cuerpo al que funcionalmente le corresponde la elección del Rector, sino sólo respecto de uno de sus miembros, por tanto, en principio, lo viciado resultaría sólo en cuanto al voto de aquel miembro recusado; situación que sin perjuicio de su irregularidad, en el particular, no muestra incidencia en la decisión, conforme las reglas de *quorum* y mayorías necesarias en la elección del Rector.

Cosa distinta hubiera ocurrido –*por sí sola hubiera dado al traste con la validez de la elección-*, si ante la misma omisión, el recusado hubiere sido el Consejo Superior en pleno o un número de sus integrantes que afectara el *quorum* decisorio para la elección del Rector.

---

administrativa enjuiciada, debiendo prosperar las pretensiones de la demanda, razón por la cual el proveído apelado deberá ser revocado”

<sup>34</sup> Acuerdo 028 de 1994. Artículo 15, literal e: Son funciones del Consejo Superior las siguientes:(...) e. designar y remover al Rector de la universidad conforme a lo establecido en el presente estatuto.

Conforme los reglamentos especialmente dictados para la convocatoria y elección del Rector de la Universidad de Sucre, ( ver Acuerdo 10 de 2016, artículo 10, Inciso 2<sup>35</sup> y el Acuerdo 01 de 2019, artículo 11, Inciso 2<sup>36</sup>), aquel candidato que obtenga cinco (5) votos favorables será designado Rector.

En el presente caso, la elección cuya nulidad se pretende, es la de, Jaime León De la Ossa Velásquez, como Rector de la Universidad de Sucre para el período 2019-2022, quien en el proceso de votación resultó favorecido con seis (6) votos de los miembros del Consejo Superior, número que supera el mínimo requerido para ser elegido rector.

Así, revisada el Acta N° 06 de abril 22 de 2019, en su aparte pertinente se observa que:

### **"[...] 3. DESIGNACIÓN DE RECTOR, PERIODO 2019-2022**

*Seguidamente, y por instrucciones del Presidente (e), la Secretaria General entregó a cada uno de los miembros del Consejo Superior un tarjetón con los nombres de los aspirantes habilitados para participar en el proceso de designación de Rector. Los miembros del Consejo Superior, procedieron con la votación e introdujeron los votos en una urna dispuesta para esos efectos. Finalizada la votación, el Presidente (e) delegó a la Secretaría General para el conteo de los votos, en presencia de los miembros del Consejo Superior, quien inicialmente contó el número de votos que se encontraban depositados en la urna y se evidenció **que habían 9 votos; Posteriormente, hizo el***

---

<sup>35</sup> "(..) Cada aspirante tendrá máximo, treinta (30) minutos para exponer su programa de Gobierno. Una vez realizadas las exposiciones por parte de los aspirantes al cargo de Rector, los miembros del Consejo Superior elegirán y designarán al Rector de la Universidad de Sucre para un periodo de tres (3) años. Para la designación, **se requiere, por lo menos cinco (5) votos favorables**".

<sup>36</sup> "(..) Cada aspirante tendrá un tiempo máximo de treinta (30) minutos para exponer su programa de Gobierno. Una vez finalizadas las exposiciones de los aspirantes, los miembros del Consejo Superior elegirán y designarán, mediante votación secreta, al nuevo Rector de la Institución, para un período de tres (3) años. **Será designado quien obtenga al menos 5 votos favorables**"

***conteo de votos por cada uno de los aspirantes y el resultado del conteo fue el siguiente:***

***6 votos por el aspirante, Jaime León De la Ossa Velásquez.  
3 votos por el aspirante, Javier Emilio Sierra Carrillo.***

De la votación entonces, se verifica con claridad, que seis (6) de los nueve miembros presentes para el momento de la decisión, manifestaron su voto a favor del elegido, Jaime León de la Ossa Velásquez, y tres (3) a favor del señor Javier Emilio Sierra Carrillo, lo que evidencia que el declarado ganador logró más de los votos requeridos para la declarara de la elección, como en efecto ocurrió.

Así las cosas, en el presente caso, la voluntad electoral no se vio alterada con la omisión de tramitar la recusación, antes de seguir adelante con el procedimiento administrativo y adoptar la decisión, pues más allá de la participación del voto del representante contra el que se presentó la recusación, la decisión hubiere sido la misma; por lo que la situación no hace mérito para desvirtuar la eficacia que en principio debe respetarse en esta materia.

En esta línea, véase que en cualquier hipótesis, la decisión sería la misma; así:

- i)*** Si se supone, como se afirma en la demanda, que el voto del Representante Docente, a quien se le formuló la recusación fuese anulado por la irregularidad endilgada, lo hubiere sido en favor del señor Jaime León de la Ossa Velásquez, según esta operación, quedaría con 5 votos, es decir, con el mínimo requerido para ser electo, de allí que, el resultado vendría a

ser el mismo. Sería elegido como rector de la Universidad de Sucre el señor Jaime León de la Ossa Velásquez.

- ii)* En el caso, de que el voto del Representante Docente, a quien se le formuló la recusación, se le sumara al aspirante Javier Emilio Sierra Carrillo, según esta operación, éste quedaría con 4 votos y el señor Jaime León de la Ossa Velásquez, quedaría con 5 votos, es decir, con el mínimo requerido para ser electo, de allí que, el resultado vendría a ser el mismo. Sería elegido como rector de la Universidad de Sucre, el señor Jaime León de la Ossa Velásquez.

El acudimiento al análisis de la incidencia en la decisión del voto o votos en ciernes, en este caso, el del miembro recusado del Consejo, cuya recusación no tuvo pronunciamiento previo a la elección, constituye en principio, pauta a la que ha recurrido tradicionalmente la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, cuando ocurren irregularidades, relativas a vicios en la votación, incluso a discusiones sobre impedimentos y recusaciones, haciendo la salvedad de aquellas situaciones en donde salga a la luz una causal subjetiva predicable del elegido, verbigracia, su incursión en una prohibición o inhabilidad especial, situaciones frente a las cuales no podría anteponerse la voluntad electoral.

Tanto es así, que por ello, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en su sentencia de once (11) de mayo de dos mil diecisiete (2017)<sup>37</sup>, al resolver una demanda contra la elección del rector de una Universidad,

---

<sup>37</sup> Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00072-00. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

en la que uno de los cargos hacía referencia a la participación en la votación de miembros del consejo superior del alma *mater*, impedidas, a juicio del demandante, le dedica un capítulo especial en la providencia, para poner de presente que en el caso particular, no era determinante el estudio de la incidencia de los votos en la decisión, por existir además una causal subjetiva en la conducta del elegido, cual fue la incursión en la prohibición del 126.2 constitucional, así dice:

**"2.4. De la incidencia de los votos cuestionados en la presente designación, como también la relevancia de que en la cuestionada designación se acogió el resultado de la consulta a la comunidad universitaria.**

En criterio de la parte pasiva previo a determinar si el demandado incurrió en la prohibición de que trata el artículo 126.2 de la Constitución Política se debe tener en consideración que los votos cuestionados que obtuvo el demandado para alcanzar su designación como rector, no afectarían el resultados, pues así se anularan, el acusado obtendría la mayoría requerida por las normas de la universidad, para tal efecto.

La Sala anticipa que no comparte el anterior argumento y concluye que el mismo debe ser negado.

Si bien esta Sección en algunas decisiones, en procesos electorales fundados en causales objetivas, ha propendido porque se debe demostrar que la diferencia de votos que se cuestionan tienen o no lo entidad suficiente como para anular la elección acusada de legalidad, dicha tesis no resulta aplicable al presente asunto.

Lo anterior por considerar que en aquellas oportunidades en que se ha hecho eco de la incidencia, se ha realizado respecto de juicios que se fundan en causales objetivas –vicios en la votación o en el escrutinio- de los cuales se ha concluido que el vicio formulado no afecta el resultado, lo que hace inane su estudio de fondo.

Empero, en este caso lo antes expuesto no resulta aplicable porque se trata de un cargo de carácter subjetivo que alude a la presunta incursión del rector designado en una causal que impedía su nombramiento, es decir la irregularidad denunciada cuestiona las calidades del demandado.

De aceptar la tesis expuesta por el apoderado judicial del demandado y de la UCMC, se llegaría al absurdo de permitir que personas incursas en la causal de prohibición de carácter constitucional, puedan continuar en el ejercicio de su cargo, en aquellos casos en los que los votos no cuestionados le permitan alcanzar el quorum que exige la correspondiente universidad o entidad. Lo que

haría inocua y desconocería la finalidad que pretende el citado artículo 126 "...de subsanar el progresivo desajuste institucional del sistema de pesos y contrapesos originalmente planteado en la Constitución de 1991".

En la misma línea, puede verse la reciente sentencia de la misma Sección especializada de dieciséis (16) mayo de dos mil diecinueve (2019)<sup>38</sup>, citada en su apoyo por la demandante, en la que también se exceptúan las consideraciones de incidencia real del voto en el resultado de la elección, habida consideración que prima la causal subjetiva, en virtud de la probada participación de la candidata elegida, en conductas prohibidas por el ordenamiento, incluso de relevancia penal, así lo dice:

"(...)

*Lo anterior, por cuanto, como se expuso, la conducta de un candidato que deliberadamente afecte la pureza del voto y que a través de prácticas corruptas obtenga un resultado favorable en las urnas, vulnera las normas de rango superior en que el acto electoral debe fundarse.*

*Tal es la relevancia de estas conductas, que recientemente el legislador introdujo una reforma al Código Penal con el fin de proteger los mecanismos electorales en el país a través de la modificación de algunas conductas típicas, su penas y la incorporación de otras, en la Ley 1864 de 2017.*

*Por lo tanto, las prácticas corruptas y antidemocráticas de candidatos que busquen coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios en los resultados electorales, constituye un causal subjetiva de nulidad electoral para cuya prosperidad se debe demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular o sabía de ella y con su anuencia se adelantó."*

---

<sup>38</sup> Radicación: 1001-03-28-000-2018-00084-00. MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

En el caso examinado, la causa *petendi* de la demanda, no guarda relación con causales subjetivas respecto del elegido, es decir, relativas a sus calidades y a su incursión en conductas prohibidas por el ordenamiento, y conforme lo hasta ahora probado, no se observan situaciones que den lugar a excluir, la consideración ordinaria, relativa a la incidencia en la decisión, de los votos protagonistas del achaque.

En síntesis, como quiera que la recusación fue dirigida sólo contra uno de los miembros del Consejo Superior de la Unisucre y no contra su cuerpo en pleno, o siquiera contra un número de sus integrantes que mostrara incidencia en el resultado de la elección, no puede *per sé* entenderse que exista una irregularidad que tenga la entidad suficiente para afectar la validez de la elección del señor Jaime León de la Ossa Velásquez, como Rector de la Universidad de Sucre período 2019-2022, y que permita por tanto, acceder a la suspensión provisional de la decisión.

En razón de todo lo precedentemente expuesto, la solicitud de suspensión provisional del acto acusado será negada.

En mérito de lo manifestado, la Sala Tercera de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, al tenor de lo dispuesto por el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011,

## **RESUELVE**

**PRIMERO: Admitir** la demanda de nulidad electoral promovida por Sixta Arelis Villacob contra el acto de elección del señor Jaime León De la Ossa Velásquez, como Rector de la Universidad de Sucre período 2019-2022.

**SEGUNDO: Notificar** al señor Jaime León De la Ossa Velásquez, como Rector de la Universidad de Sucre, de conformidad con el literal a) del numeral 1º del artículo 277 del C.P.A.C.A.

**TERCERO: Notificar** personalmente al Presidente del Consejo Superior de la Universidad de Sucre, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 277 del C.P.A.C.A.

**CUARTO: Notificar** personalmente al señor Agente del Ministerio Público ante este Tribunal, como lo dispone el numeral 3º del artículo 277 del C.P.A.C.A.

**QUINTO: Notificar** por estado a la parte actora.

**SEXTO: Informar** a la comunidad sobre la existencia de este proceso en la página web de la Rama Judicial, enlace Tribunales Administrativos – Sucre – Secretaría Tribunal Administrativo de Sucre – Avisos a la Comunidad - 2015, de conformidad con el numeral 5 del artículo 277 del C.P.A.C.A.

**SÉPTIMO: Negar** la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala de Decisión Extraordinaria, conforme consta en el Acta No. 96 de la fecha.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**