



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)¹
Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros²
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), período 2024-2027.
Temas: Elección de rector. Vinculatoriedad de la consulta previa. Método de elección. Voto directo y mayorías.

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide en única instancia las demandas presentadas contra la designación de José Ismael Peña Reyes, como rector de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), para el periodo 2024-2027, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³ y del artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación⁴.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante⁵

1. Los actores solicitaron la nulidad de la elección de José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, período 2024-2027, contenida en el Acta 05 de 21 de marzo de 2024 del consejo superior universitario (CSU), por incurrir en los siguientes cargos de nulidad, los cuales se exponen a continuación, junto con los fundamentos fácticos:

i) Expedición irregular, falta de motivación por desconocimiento de la consulta previa y violación de las normas en que debería fundarse

2. Mediante Resolución 101 de 7 de diciembre de 2023, el CSU de la UNAL convocó y fijó el cronograma del proceso de designación del rector de la universidad para el periodo 2024-2027.

3. El 12 de marzo de 2024, se adelantó la consulta previa a la comunidad académica⁶ de la UNAL, en la cual resultó ganador Leopoldo Alberto Múnera Ruiz, con el 34.4% de la votación, mientras que José Ismael Peña Reyes obtuvo el 8.4% de los apoyos.

¹ Con los radicados 11001-03-28-000-2024-00120-00 y 11001-03-28-000-2024-00139-00.

² Leopoldo Alberto Múnera Ruiz, Alberto Yepes Barreiro, Rodrigo Uprimny Yepes y Cristian Estiben Dulcey Zamudio

³ Modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021

⁴ Modificado por el Acuerdo 434 del 10 de diciembre de 2025.

⁵ Expedientes Acu. 11001-03-28-000-2024-00141-00, 11001-03-28-000-2024-00120-00 y 11001-03-28-000-2024-00139-00.

⁶ En la cual participaron 36.607 personas.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

4. Por lo anterior, en criterio de los actores, debió elegirse rector de la UNAL a Leopoldo Alberto Múnera Ruiz y no al demandado y, en consecuencia, de conformidad con el artículo 14⁷ del Acuerdo 011 de 2005⁸ y la sentencia SU-123 de 2018⁹ de la Corte Constitucional¹⁰, el CSU tenía la obligación de exponer las razones por las cuales «se apartaba» de los resultados obtenidos en la consulta previa a la comunidad académica.

5. Sumado a lo anterior, expusieron que el 21 de marzo de 2024, en la sesión extraordinaria, la mayoría de los integrantes del CSU de la UNAL decidieron reemplazar el método que «históricamente»¹¹ se había aplicado para elegir al rector, pues se cambió i) el voto público por el secreto y ii) el directo a la votación ponderada (método Borda), con rondas clasificatorias que culminan con voto único directo hasta lograr la mayoría absoluta¹².

6. Por lo anterior, en su criterio, la elección que se juzga vulneró el voto directo previsto en los artículos 17 del Reglamento Interno del CSU¹³ y 72 del Estatuto General de la UNAL, pues se optó por el «método Borda», el cual no refleja la mayoría absoluta ni permite la votación a favor o en contra de un candidato, esto es, «SI, NO, abstención».

7. En este mismo sentido, afirmaron que se omitió suministrar, con anterioridad a la sesión extraordinaria, la información y los documentos necesarios para la «inérita» metodología que se implementaría para elegir rector, lo cual desconoció el artículo 12 del «reglamento interno del CSU»¹⁴.

ii) Violación de los principios de confianza legítima, libertad de elección de los miembros del CSU y autonomía universitaria y desviación de poder

8. Al respecto, los actores consideran que la votación directa y el ponderado «método Borda» permitió «manipular las elecciones», pues «los votantes ordenan sus preferencias desde **aquel candidato que más apoyan, que obtiene el mayor puntaje, hasta aquel que más rechazan, cuyo puntaje es uno**, [...] y si, por ejemplo, el primero pone a C de primera opción, a B de segunda y a A de tercera, entonces C tendrá en ese voto tres puntos, B dos y A uno. **Luego se hace la contabilidad con todos los votos y quien obtenga el mayor puntaje es electo**».

9. En este contexto, afirmaron que en la sesión del 21 de marzo de 2024 se realizaron dos rondas de votación ponderada y tres de votación directa, de las cuales resultó elegido el demandado, como se muestra:

⁷ El cual señala las funciones del Consejo Superior Universitario de la UNAL. No obstante, no se precisó el numeral del artículo.

⁸ «Por el cual se adopta el Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia».

⁹ Providencia a la que se aludió sin mayores precisiones.

¹⁰ Según la cual «si no acepta sus resultados, debe explicar por qué toma otra decisión».

¹¹ Aludieron a los periodos 2012-2015 – 2015-2018 – 2018-2020 y 2021-2024.

¹² Como se explica los cuadros de cada una de las rondas de votación, incorporados en el numeral 10 de la presente providencia.

¹³ Acuerdo 019 de 2022.

¹⁴ Acuerdo 19 de 2022.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
 Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
 Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

Primera ronda de votación ponderada: De acuerdo con el resultado, se eliminaron a los dos aspirantes con menor votación:

Candidatos									Total
Germán Albeiro Castaño Duque	1	1	1	2	2	3	4	4	18
Juan Pablo Duque Cañas	2	2	2	2	2	3	3	4	20
Leopoldo Alberto Múnera Ruiz	1	1	1	5	5	5	5	5	28
José Ismael Peña Reyes	1	3	3	3	3	4	5	5	27
Raúl Esteban Sastre Cifuentes	1	2	3	5	4	4	4	4	27
Abstenciones									0
Votos en blanco									0

Segunda ronda de votación ponderada: En esta oportunidad, se eliminó al aspirante con menor votación:

Candidatos	Puntaje								Total
Leopoldo Alberto Múnera Ruiz	1	1	1	1	1	3	3	3	14
José Ismael Peña Reyes	1	2	2	2	3	3	3	3	19
Raúl Esteban Sastre Cifuentes	1	1	2	2	2	2	2	3	15
Abstenciones									0
Votos en blanco									0

Primera ronda de votación directa: Sobre los dos aspirantes restantes, se votó de forma directa, arrojando el siguiente resultado:

Candidatos	Puntaje								Total
José Ismael Peña Reyes	1	1	1						3
Raúl Esteban Sastre Cifuentes				1					1
Abstenciones									0
Votos en blanco					1	1	1	1	4

Segunda ronda de votación directa: En esta votación, los candidatos obtuvieron los siguientes sufragios:

Candidatos	Puntaje								Total
José Ismael Peña Reyes	1	1	1	1					4
Raúl Esteban Sastre Cifuentes									0
Abstenciones									0
Votos en blanco					1	1	1	1	4

Tercera ronda de votación directa: En la cual quedó elegido como ganador, José Ismael Peña Reyes:

Candidatos	Puntaje								Total
José Ismael Peña Reyes	1	1	1	1	1				5
Raúl Esteban Sastre Cifuentes									0
Abstenciones									0
Votos en blanco					1	1	1		3

10. De acuerdo con lo expuesto, para los demandantes, en las rondas de votación ponderada se eliminaron candidatos «fuertes», para favorecer a los que tenían «mayor aceptabilidad general y luego adoptar el voto directo», con el cual se eligió al demandado como rector de la UNAL, lo que transgredió la libertad de elección de los miembros del CSU y el principio de autonomía universitaria.

11. Finalmente, resaltaron que el demandado no lideraba las primeras rondas de votación, no obstante, quedó elegido, mientras que, de haberse aplicado votación directa y no el método Borda, el elegido, desde el comienzo, sería Leopoldo Alberto Múnera Ruiz; sin embargo, «fue eliminado en rondas posteriores».

iii) Falta de competencia del CSU de la UNAL para modificar el procedimiento para elegir rector

12. Con la adopción de votación ponderada (método Borda), el CSU modificó el estatuto general de la universidad y el reglamento interno, sin adelantar el trámite



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

dispuesto para las reformas estatutarias, previsto en el artículo 12¹⁵ del Decreto Ley 1210 de 1993¹⁶ y desconoció que la sesión extraordinaria de 21 de marzo de 2024 tenía como único fin, elegir al rector y no establecer dicha metodología de votación.

iv) Irregularidades frente a la posesión del demandado

13. Por otra parte, como supuesto fáctico, narraron que solo hasta el 3 de mayo de 2024 se tuvo conocimiento del contenido del acta de sesión del 21 de marzo del mismo año, en su versión de resumen ejecutivo, la cual «solo ha[bía] sido firmada por la secretaria técnica del CSU», pues la ministra de Educación Nacional se abstuvo de suscribirla porque no se incluyeron sus observaciones¹⁷, que consideró necesarias para la transparencia del proceso para elegir al rector de la UNAL.

14. Sostuvieron que, a pesar de la anterior circunstancia, el 2 de mayo de 2024, José Ismael Peña Reyes se posesionó como rector de la UNAL, ante el notario 14 del círculo de Bogotá, protocolizado mediante escritura pública 0676, lo que, a juicio de los actores, resulta «espurio y generador de la inexistencia del acto».

B. Posición de la parte demandada

15. Realizadas las notificaciones ordenadas en los autos admisorios¹⁸ de las demandas, según consta en los respectivos informes secretariales, se pronunciaron:

- **José Ismael Peña Reyes (demandado)**¹⁹

a) Respecto de los cargos de violación de normas en que debería fundarse y falta de motivación por el presunto desconocimiento de la consulta previa

16. Su apoderado judicial afirmó que el CSU de la UNAL, en el Acta 05 de 21 de marzo de 2024, precisó que la consulta previa a la comunidad académica sí se tuvo en cuenta, en los términos del artículo 13 de la Resolución 278 de 2011 del CSU²⁰, pues los cinco aspirantes que obtuvieron la mayor votación fueron los que se sometieron a consideración de ese colegiado con el fin de elegir rector.

¹⁵ «ARTÍCULO 12. FUNCIONES DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO. Son funciones del Consejo Superior Universitario: [...]».

¹⁶ «Por el cual se reestructura el Régimen Orgánico Especial de la Universidad Nacional de Colombia».

¹⁷ Entre las que mencionó que «no se consigna de manera íntegra las discusiones, constancias y sentido de las votaciones».

¹⁸ Las demandas fueron admitidas mediante providencias de 21 de mayo de 2024 (Rad. 11001-03-28-000-2024-00141-00), 18 de julio de 2024 (Rad. 11001-03-28-000-2024-00139-00, providencia en la cual se declaró la carencia de objeto de la suspensión provisional solicitada) y 29 de agosto de 2024 (Rad. 11001-03-28-000-2024-00120-00, providencia en la cual se declaró la carencia de objeto de la suspensión provisional solicitada), en las cuales se ordenaron las notificaciones correspondientes. Mediante auto del 21 de octubre de 2024, el despacho ponente dispuso la acumulación de los procesos de radicados núm. 11001-03-28-000-2024-00120-00, 11001-03-28-000-2024-00139-00 y 11001-03-28-000-2024-00141-00, quedando este último como principal.

¹⁹ Al respecto, ver SAMAI, índice 24. Rad. 11001-03-28-000-2024-00141-00.

Al respecto, ver SAMAI, índice 55. Rad. 11001-03-28-000-2024-00139-00.

Al respecto, ver SAMAI, índice 63. Rad. 11001-03-28-000-2024-00120-00.

²⁰ «Por la cual se reglamenta el procedimiento para adelantar la consulta previa a la comunidad académica, dentro del proceso para la designación del Rector de la Universidad Nacional de Colombia».



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

17. En efecto, el CSU recibió las hojas de vida, los planes, programas y el desempeño en la universidad de los cinco ganadores de la consulta previa a la comunidad académica, quienes participaron en los debates y foros, fueron entrevistados el 19 de marzo de 2024 y sobre ellos deliberaron los integrantes del consejo. Incluso, el acta de la sesión de la elección (fls. 37, 40, 44 y 47) da cuenta de que la aspiración de Leopoldo Alberto Múnera Ruiz recibió «argumentos a favor y en contra».

18. No obstante, precisó que de conformidad con el artículo 15 de la referida resolución, la consulta no «desplaza» la competencia del CSU para elegir al rector de la UNAL.

b) Respecto de si la votación ponderada desatiende los estatutos de la UNAL y su implementación devino en la modificación de las normas internas de la universidad

19. Para la defensa, los accionantes no demostraron que la votación ponderada, aplicada en la sesión de 21 de marzo de 2023, contradiga lo dispuesto en los artículos 72²¹ del Acuerdo 011 de 2005²² y 17²³ del Acuerdo 019 de 2022²⁴, ni el desconocimiento de la votación directa, como tampoco precisaron la norma que «fue cambiada y en qué medida» y la forma en que, supuestamente, resultó vulnerado el derecho al debido proceso.

20. Contrario a lo anterior, expuso que el CSU de la UNAL, en virtud del principio de autonomía universitaria y del artículo 7²⁵ del Acuerdo 252 de 2017²⁶, tiene la potestad para definir el sistema de votación con el cual se elegirá al rector para el respectivo periodo institucional y no está obligado a utilizar la misma metodología,

²¹ «**ARTÍCULO 72. Quórum y mayorías.** En los cuerpos colegiados definidos en este Estatuto y los que se creen y definan en otros estatutos y normas de la Universidad, para deliberar se requerirá la presencia de más de la mitad de los miembros con derecho a voto. Las decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes». Para la designación de Rector o de Decanos de Facultad por parte del Consejo Superior Universitario, se requerirá el voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto que lo conforman.

²² «Por el cual se adopta el Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia».

²³ ARTÍCULO 17. Votaciones

1. Para que se pueda proceder con la votación debe existir quórum decisorio.

2. La toma de decisiones se realizará aplicando las mayorías establecidas en el artículo 72 del Estatuto General. Previo a la votación, la Secretaría General anunciará la cantidad de votos necesaria para la toma de decisión. La votación será abierta. Las opciones de voto serán: SI, NO, en Blanco y Abstención. Los miembros del Consejo podrán dejar constancia de su salvamento de voto si así lo deciden.

3. En caso de ser solicitado por alguno de los miembros del Consejo, la votación podrá realizarse de manera nominal o secreta y se definirá por mayoría su aplicación.

4. En cualquier caso, la votación será verificada por la Secretaría del Consejo.

5. El Consejo podrá aprobar temas ad-referéndum cuando haya delegado en forma expresa en por lo menos tres de las consejeras o los consejeros la redacción final de un Acuerdo, Resolución o Comunicado, cuyo contenido haya sido debatido y aprobado por la plenaria.

6. En caso de empate en una votación se procederá a realizar una segunda votación nominal, si la primera fue abierta; en caso de mantenerse el empate, se procederá a realizar una votación secreta. De mantenerse el empate, se aplazará la discusión para una próxima sesión del Consejo Superior Universitario. [...]

²⁴ «Por el cual se adopta el reglamento interno del Consejo Superior Universitario».

²⁵ «**ARTÍCULO 7. Designación de rector.** El rector de la Universidad Nacional de Colombia será designado por el Consejo Superior Universitario, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 1210 de 1993 y en el Acuerdo 011 de 2005 del Consejo Superior Universitario - Estatuto General, conforme al procedimiento establecido en el presente Acuerdo. El Consejo Superior Universitario convocará a sesión extraordinaria, cuyo único tema en la agenda».

²⁶ «Por el cual se reglamenta el procedimiento para la designación de rector en la Universidad Nacional de Colombia».



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

como lo pretenden los demandantes, siempre que la designación culmine con el voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto, como lo prevé el artículo 72 del Acuerdo 011 de 2005 y que se cumplió a cabalidad.

21. Resaltó que aplicar el método ponderado en rondas eliminatorias busca un amplio consenso, deliberación, fortalecer la representatividad y la equidad, pero jamás la manipulación del proceso electoral, como erradamente lo entiende la parte actora. Además, en su fase eliminatoria, es neutral, no permite la predilección de candidatos y su resultado no lo determina de «forma intrínseca» el sistema, sino las preferencias individuales, libres y racionales de los miembros del CSU.

22. En este punto, advirtió que, en la sesión del 21 de marzo de 2024, se debatió y aprobó, con cinco votos a favor, la metodología a utilizar para la elección de rector y consideró especulativo y carente de fundamento el dicho de los demandantes según el cual el voto directo le hubiera dado la victoria a Leopoldo Alberto Múnera Ruiz, pues es característico de los sistemas de elección que quienes eligen cuentan con la posibilidad de modificar su preferencia a lo largo del proceso electoral.

23. Finalmente, manifestó que el demandado obtuvo la mayoría absoluta, cinco de los ocho votos posibles, exigidos para ser elegido rector de la UNAL de conformidad con el artículo 72 del Acuerdo 011 de 2005 y al 7.º²⁷ del Acuerdo 252 de 2017, sin que dicha decisión o procedimiento haya implicado la modificación del estatuto general ni del reglamento interno del CSU, como lo aducen los demandantes.

c) Respecto de la vulneración al artículo 12²⁸ del Acuerdo 19 de 2022²⁹

24. Al respecto, el accionado indicó que el referido artículo no impone la obligación de remitir a los miembros del CSU documentación relacionada con el método de votación ponderada que se aplicaría para elegir al rector, por el contrario, correspondía, exclusivamente, a sus integrantes acordar su implementación, por tanto, «la Secretaría General, al momento de citar para la respectiva sesión, no estaba en capacidad de informar sobre la forma como se iba a adelantar la elección».

25. En ese mismo sentido, advirtió que a la sesión de elección del rector no le es aplicable la referida exigencia, en tanto, tiene carácter extraordinario y está regulada por norma especial, esto es, el Acuerdo 252 de 2017, por medio del cual se reglamentó el procedimiento para la designación del rector de la UNAL.

²⁷ «ARTÍCULO 7. Designación de rector. El rector de la Universidad Nacional de Colombia será designado por el Consejo Superior Universitario, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 1210 de 1993 y en el Acuerdo 011 de 2005 del Consejo Superior Universitario - Estatuto General, conforme al procedimiento establecido en el presente Acuerdo. El Consejo Superior Universitario convocará a sesión extraordinaria, cuyo único tema en la agenda».

²⁸ «ARTÍCULO 12. Citación a sesión del Consejo Superior Universitario. La Secretaría General citará a las sesiones ordinarias, acorde con el calendario anual de sesiones aprobado por los miembros del Consejo Superior Universitario. La citación se hará mediante comunicación electrónica enviada directamente a cada uno de sus miembros con al menos cinco (05) días calendario de anticipación a la fecha fijada para la reunión, acompañada de una agenda de los temas a tratar».

²⁹ «Por el cual se adopta el reglamento interno del Consejo Superior Universitario».



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

d) Reparos relacionados con la vulneración de la libertad eleccionaria de los miembros del CSU de la UNAL, la presunta desviación de poder por la supuesta manipulación del sistema de votación, que Leopoldo Alberto Múnera Ruiz alcanzó la mayoría requerida para ser rector de la UNAL y, por tanto, el CSU carecía de competencia para realizar votaciones adicionales

26. Para el demandado, sobre estos cargos, los actores no indicaron qué disposiciones fueron vulneradas. Además, desconocen que el CSU, en sesión del 21 de marzo de 2025, deliberó y decidió implementar el método ponderado el cual definió como ganador al demandado y no a Leopoldo Alberto Múnera Ruiz.

27. En este punto, precisó que el sistema adoptado permitió a los miembros del CSU ejercer su derecho al voto de manera libre, ponderar sus preferencias y adoptar decisiones «meditadas y mejor informadas». Ante lo cual, concluyó que cambiar «la posición inicial frente a los candidatos es una facultad que tienen los consejeros, lo que no significa necesariamente una estrategia manipulativa».

28. Aclaró que, la metodología de votación ponderada se planteó para efectos de rondas eliminatorias y si bien Leopoldo Alberto Múnera Ruiz alcanzó la mayoría de los votos (28), en la primera jornada, lo cierto es que solo le ganó al demandado por un apoyo (27), mientras que José Ismael Peña Reyes (19), en la siguiente ronda superó a Múnera Ruiz (14). Lo cual no obedeció a alguna manipulación o estrategia, sino al «simple ejercicio inteligente y analítico del voto dentro de un sistema ponderado».

29. Al respecto, mencionó que deviene especulativo afirmar que, de haberse usado el método de voto directo, habría resultado ganador el candidato Leopoldo Munera Ruíz, en tanto, «las preferencias de los consejeros podrían haberse manifestado de manera diferente bajo dicho método, lo cual convierte esta suposición en una hipótesis sin fundamento real».

30. Así las cosas, afirmó que no se acreditó la manipulación del proceso electoral, como tampoco que los cambios de tendencia en las votaciones obedecen a la «intención maliciosa» o a la «alteración deliberada» para beneficiar a ciertos candidatos. Por el contrario, la adopción del método ponderado, para las rondas eliminatorias, se implementó con el fin de lograr un consenso más amplio.

31. Por último, hizo alusión a que, de acuerdo con el auto que admitió la demanda³⁰, a pesar de que el acto no esté surtiendo efectos³¹, deberá dictarse sentencia que defina la controversia y la legalidad de la elección cuestionada.

³⁰ Del 18 de julio de 2024, dentro del expediente acumulado 11001-03-28-000-2024-00139-00.

³¹ Teniendo en cuenta que las partes pusieron de presente que fue designado Leopoldo Alberto Munera Ruiz en el cargo de rector de la UNAL, periodo 2024-2027.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

- **Pronunciamiento del CSU de la UNAL**

32. El secretario general (E)³² informó que el CSU, en sesión extraordinaria³³, decidió³⁴ apoyar la postura de la parte actora, porque, a su juicio, el acto de elección deviene ilegal, incurre en expedición irregular, desviación de poder, falta de motivación, en síntesis, con fundamento en las mismas irregularidades³⁵ expuestas en las demandas, antes descritas.

- **Ministerio de Educación Nacional**

33. Su apoderado judicial expuso que no existe acto de nombramiento del demandado como rector de la UNAL, pues el CSU es el competente para regular el proceso y designar al rector de esta institución de educación superior, tal y como lo dispone el Decreto 1210 de 1993³⁶.

34. Sostuvo que, en relación con los actos que expide el CSU, incluido el que designa rector, «se emite una vez se suscribe (art. 10³⁷ Acuerdo 019 de 2022) y, en este preciso caso, el nombramiento de José Ismael Peña Reyes «no se ha expedido» porque el acta del 21 de marzo de 2024 y la resolución que contiene la elección, no fueron firmadas por la presidente del CSU, esto es, la ministra de Educación Nacional, a quien le corresponde³⁸ firmar las actas de sesión y refrendar los acuerdos de ese colegiado.

C. Terceros Intervinientes

35. Los **impugnadores**³⁹ solicitaron denegar las pretensiones de los actores porque consideran que la consulta previa a la comunidad académica no es vinculante, según el art. 8⁴⁰ de la Res. 278 de 2011⁴¹. Además, que la lista de

³² José Daniel Muñoz Castaño.

³³ Realizada entre 6 y 9 de agosto de 2024.

³⁴ Con cinco votos a favor y uno en contra. Al respecto, el consejero Diego Alejandro Torres Galindo se opuso a las pretensiones de la demanda.

³⁵ Relacionadas con: a) Modificación de los estatutos, en lo relacionado con la elección del rector, sin tener competencia. b) Leopoldo Alberto Múnera Ruiz obtuvo la mayoría para ser rector de la UNAL. c) Sistema de votación adoptado vulneró la libertad de elección de los miembros del CSU. d) el método de votación fue manipulado para excluir candidatos. e) Desconocimiento de la consulta previa. f) la posesión del demandado ante el notario 14 de Bogotá incumplió los requisitos «formales» contenidos en el artículo 269³⁵ de la Ley 4 de 1913. g) El proceso de elección no finalizó porque el acta de la sesión del 21 de marzo ni el acto de designación del demandado fueron firmados.

³⁶ «Por el cual se reestructura el Régimen Orgánico Especial de la Universidad Nacional de Colombia».

³⁷ «ARTÍCULO 10. Funciones de la Presidencia del Consejo Superior Universitario. La presidencia del Consejo Superior Universitario cumplirá las siguientes funciones: 1. Autorizar a la Secretaría General para convocar a las sesiones extraordinarias o para cancelar las sesiones ordinarias. 2. Poner a consideración de la plenaria el orden del día en cada sesión. 3. Iniciar y dar por terminadas las sesiones. 4. Conceder el uso de la palabra a las consejeras y los consejeros en orden de solicitud o, cuando lo considere, a quien debe realizar la réplica o dar respuesta a la solicitud de una intervención. 5. Dirigir los debates, anunciar la terminación o suspensión de la sesión, cuando ello se requiera. 6. Firmar las actas y decisiones del Consejo Superior Universitario».

³⁸ Según los artículos 20.1 del Acuerdo 011 de 2005 y 10.6 del Acuerdo 019 de 2022.

³⁹ Jorge Alberto Espinosa López, Martín Emilio Cardona Mendoza y Juan Esteban Galeano Sánchez, reconocidos como impugnadores, mediante auto del 2 de diciembre de 2024.

⁴⁰ «Artículo 8. Información de los aspirantes. El aplicativo de consulta electrónica mostrará la siguiente información de los aspirantes: 1. Nombres y apellidos completos. 2. Fotografía tipo documento. 3. Número asignado».

⁴¹ «Por la cual se reglamenta el procedimiento para adelantar la consulta previa a la comunidad académica, dentro del proceso para la designación del Rector de la Universidad Nacional de Colombia».



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

elegibles se conformó con los cinco candidatos con mayor votación, como lo advierte el art. 6⁴² del Acuerdo 252 de 2017⁴³.

36. Agregaron que el CSU tiene la potestad de designar libremente al rector de la UNAL y le compete establecer la metodología para elegirlo, de conformidad con el artículo 7 de dicho acuerdo, como sucedió en este caso, previa deliberación y aprobación con el voto de la mayoría de sus miembros.

37. Sumado a lo dicho, señalaron que el demandado fue elegido rector porque obtuvo la mayoría requerida estatutariamente (con cinco votos a favor y tres en blanco), lo que demuestra la legalidad de su designación.

38. Por su parte, los **coadyuvantes**⁴⁴, en resumen, comparten que: i) la elección del rector no atendió el resultado de la consulta universitaria, ni se expusieron los argumentos para apartarse de su resultado, ii) con el sistema de votación ponderado se excluyeron a tres de los cinco candidatos, iii) el método adoptado vulneró la democracia, iv) las citaciones a las sesiones del CSU no se acompañaron con la documentación necesaria para resolver los puntos que serían discutidos, v) se confundió la autonomía universitaria con la indebida modificación del sistema de votación y v) la posesión del demandado ante notario público no está permitida por el ordenamiento jurídico.

D. Trámite de sentencia anticipada

39. En providencia del 2 de noviembre de 2024, el magistrado ponente ordenó impartir trámite para dictar sentencia anticipada⁴⁵, se pronunció sobre las pruebas

⁴² «ARTÍCULO 6. Presentación de candidatos al Consejo Superior Universitario. Como resultado de la consulta electrónica a la Comunidad Académica, se presentará a consideración del Consejo Superior Universitario los nombres de los cinco (5) candidatos que hayan obtenido el mayor número de opiniones ponderadas, definido en la resolución 278 de 2011 del Consejo Superior Universitario. Si el número de candidatos es menor que cinco (5), todos los nombres se presentaran a consideración del Consejo Superior Universitario. En todo caso, se incluirá el candidato que mayor número de opiniones favorables haya obtenido entre los estudiantes (VE).

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

⁴³ «Por el cual se reglamenta el procedimiento para la designación de rector en la Universidad Nacional de Colombia».

⁴⁴ Gustavo Ernesto Toledo Jerez y Luis Bernardo Díaz Gamboa, reconocidos como coadyuvantes, mediante auto del 2 de diciembre de 2024.

⁴⁵ Con fundamento en el artículo 182A del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021:

«SENTENCIA ANTICIPADA. <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.

Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.

No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código (...).



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

aportadas y solicitadas por las partes⁴⁶, fijó el litigio⁴⁷ y dispuso correr traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que, de considerarlo, rindiera su concepto.

E. Alegatos de conclusión

40. En debida oportunidad⁴⁸, se pronunciaron:

- **José Ismael Peña Reyes (demandado)**⁴⁹

41. Su apoderado judicial, en síntesis, concluyó que está demostrado que: i) el CSU está facultado para definir la metodología de votación con la cual se elegiría al rector de la UNAL, sin estar limitado a un sistema único, ii) el sistema empleado para designar al rector de la UNAL fue discutida y votada por el CSU en la sesión extraordinaria del 21 de marzo de 2024, iii) el resultado de la consulta previa a la comunidad académica no es vinculante, pues el CSU tiene plena libertad para deliberar y votar, a partir de la igualdad de todos los candidatos, iv) el método de votación ponderado, aplicado para priorizar candidatos finalistas atiende al requisito de mayoría absoluta, previsto en el Acuerdo 011 de 2005⁵⁰ y permite la deliberación y v) la posesión del demandado como rector de la UNAL fue protocolizada en la Notaría 14 del círculo de Bogotá, de conformidad con el artículo 269 de la Ley 4ª de 1913, en atención a la negativa «sin causa legal» de la ministra de Educación de posesionarlo en dicho cargo.

- **Erick Adrián Velasco Burbano (demandante)**⁵¹

42. Insistió en los argumentos de su demanda, relacionados con la «obligatoriedad» de los resultados de la consulta previa a la comunidad, los cuestionamientos sobre el método de votación implementado y enfatizó en que este permitió que se eliminaran aspirantes que, con el sistema de voto directo hubieran podido alcanzar la mayoría necesaria para ser rector y que las normas de la UNAL no prevén la posibilidad de acudir a la votación ponderada con asignación de puntajes.

⁴⁶ Mediante auto del 6 de marzo de 2025, se revocó parcialmente el auto del 2 de noviembre y, en su lugar, decretó la prueba de oficiar a la Universidad Nacional de Colombia para que remitiera copia de la totalidad del Acta 05 de 2021, que contiene el acto de elección de la señora Dolly Montoya Castaño como rectora de la Universidad Nacional, periodo 2021-2024.

⁴⁷ Determinar si la designación de José Ismael Peña Reyes, como rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027, contenida en el Acta 05 de 21 de marzo de 2024 del consejo superior de ese ente autónomo universitario, incurre en expedición irregular, falta de competencia y de motivación, violación de las normas en que debería fundarse, de los principios de confianza legítima, libertad de elección de los miembros del CSU y de la autonomía universitaria y desviación de poder. Además, formuló los interrogantes que se resolverán en esta providencia, al arribar al caso concreto.

⁴⁸ «Por el término común de diez días para alegar de conclusión y a la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado para que, si a bien lo tiene, rinda concepto contados desde el 19 de marzo hasta el 2 de abril de 2025 a las cinco de la tarde». índice 89, SAMAI.

⁴⁹ Mediante escrito presentado el 31 de marzo de 2025. Índice 90, SAMAI.

⁵⁰ «Por el cual se adopta el Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia»

⁵¹ Mediante escrito presentado el 31 de marzo de 2025. Índices 55 y 91, SAMAI.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

- **CSU de la UNAL**⁵²

43. Mediante su secretaria técnica, advirtió que «la presunta designación» de José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, dejó de producir efectos, debido a la expedición de las Resoluciones 67 y 68 del 6 de junio de 2024⁵³, las cuales, considera, corrigieron las irregularidades ocurridas en la sesión del 21 de marzo de 2024 del CSU y se eligió a Leopoldo Alberto Múnera Ruiz en dicho cargo.

44. También se refirió al acta 5 del 23 de marzo de 2021 del CSU, en la que se eligió a Dolly Montoya como rectora de la UNAL, para advertir que, en esa oportunidad, se aplicó el estatuto general de la universidad y la regla de mayoría absoluta, lo cual, afirmó, no ocurrió en este caso.

45. Por último, solicitó ejercer control de legalidad⁵⁴, debido a la decisión del 12 de febrero de 2025 de la Sección Segunda del Consejo de Estado⁵⁵, que rechazó, por ser de trámite, la demanda de nulidad contra la Resolución 067 de 2024 y los autos de la Sección Quinta de la misma corporación, según los cuales, el acto de elección demandado (Acta 05 del 21 de marzo de 2024) tiene carácter definitivo.

46. Subsidiariamente, pidió⁵⁶ que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo avocara conocimiento del presente asunto, con el fin de que resolviera las divergencias frente al alcance de la decisión de la Sección Segunda.

- **Ministerio de Educación Nacional (MEN)**⁵⁷

47. El apoderado judicial de la entidad afirmó que la designación demandada no nació a la vida jurídica, pues no fue suscrita por la presidenta del CSU de la UNAL. En ese orden, advirtió que no era necesario pronunciarse sobre la metodología adoptada para dicha elección, comoquiera que aquella no tiene validez y pidió declarar ilegal el Acta 05 del 21 de marzo de 2025.

48. Por último, agregó que, con el «fallo del 12 de febrero de 2025»⁵⁸ de la Sección Segunda del Consejo de Estado se ratificó la legalidad de la Resolución 067 de 2024, que corrigió las irregularidades de la elección demandada, que dio lugar a la Resolución 068 de 2024, que designó a Leopoldo Múnera Ruiz en el cargo de rector de la UNAL, para el periodo 2024-2027.

⁵² Mediante escritos presentados el 18 de diciembre de 2024 y 1.º de abril de 2025. Índices 58, 92 y 93, SAMAI. Con excepción del consejero Diego Alejandro Torres Galindo, quien votó negativamente, frente a la presentación de la referida solicitud, «en sesión extraordinaria asincrónica del CSU de la UNAL, el 3 realizada entre el 27 y 28 de marzo de 2025» y de los alegatos de conclusión.

⁵³ La Resolución 067 del 6 de junio de 2024 fue aportada al proceso, por el CSU de la UNAL, mediante memorial del 12 de junio de 2024.

⁵⁴ Solicitud que fue resuelta mediante auto del 29 de abril de 2025 (índice 100, SAMAI), confirmado en decisión del 29 de mayo de 2025 y en providencia del 5 de junio de 2025 se rechazó el recurso de súplica interpuesto.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda. Auto del 12 de febrero de 2025. Radicado núm. 11001-03-25-000-2024-00576-00 (6640-2024). MP. Jorge Iván Duque Gutiérrez.

⁵⁶ Petición que fue reiterada en escritos del 5 y 23 de mayo de 2025.

⁵⁷ Mediante escrito presentado el 2 de abril de 2025. Índice 95, SAMAI.

⁵⁸ El Despacho advierte que podría referirse al auto del 12 de febrero de 2025 de la Sección Segunda, que rechazó la demanda contra la Resolución 067 del 6 de junio de 2024.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

- **Rodrigo Uprimny Yepes y Alberto Yepes Barreiro (demandantes)⁵⁹**

49. Solicitaron proferir fallo inhibitorio, al concluir que el acto demandado no tiene carácter definitivo y, por lo mismo, carece de control judicial porque: i) no fue suscrito por la presidenta del CSU y, ii) el auto del 12 de febrero de 2025 de la Sección Segunda del Consejo de Estado definió como de trámite la Resolución 067 del 6 de junio de 2024, en la que se verificaron y corrigieron «las irregularidades encontradas en la actuación administrativa para el nombramiento de rector que tuvo lugar en la sesión del 21 de marzo de 2024».

50. Señalaron que, de entenderse que el acto cuestionado produjo efectos jurídicos debe concluirse que el demandado no podía posesionarse, en los términos del artículo 269 de la Ley 4.ª de 1913.

51. Asimismo, coadyuvaron la solicitud de control de legalidad (artículo 207 del CPACA) del CSU de la UNAL, presentada en sus alegatos de conclusión y reiteraron los cargos propuestos en su demanda.

- **Martín Emilio Cardona Mendoza y Juan Esteban Galeano Sánchez (impugnadores)⁶⁰**

52. Solicitaron negar las pretensiones de las demandas acumuladas, para lo cual reiteraron los argumentos expuestos y agregaron que el objeto del presente proceso se limita, exclusivamente, a definir la legalidad de la elección del demandado y no a referirse a los actos proferidos con posterioridad, como la posesión y las Resoluciones 067 y 068 del 2024.

53. Asimismo, indicaron que la designación censurada adquirió firmeza con su aprobación por la mayoría absoluta por el CSU, por tanto, la negativa de la ministra de educación de firmarlo no afecta su eficacia ni legalidad, «pues la suscripción no es un requisito constitutivo».

54. En todo caso, concluyeron que la decisión final eleccionaria fue el resultado de la votación directa, mientras que las rondas de ponderación se usaron como un mecanismo deliberativo legítimo.

F. Concepto del Ministerio Público⁶¹

55. La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó negar la nulidad de la elección demandada, porque considera que:

a) No hay disposición que imponga que los resultados de la consulta previa a la comunidad universitaria sean vinculantes, para efectos de elegir al rector de la UNAL. Por tanto, el CSU tiene plena competencia para dicha designación.

⁵⁹ Mediante escrito presentado el 2 de abril de 2025. Índices 96 y 98, SAMAI.

⁶⁰ Mediante escrito presentado el 2 de abril de 2025. Índice 97, SAMAI.

⁶¹ Mediante escrito presentado el 2 de abril de 2025. Índice 94, SAMAI.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

- b) El CSU estaba obligado a tener en cuenta a los cinco candidatos más votados en la consulta, como lo prevé el artículo 6 del Acuerdo 252 de 2017, lo cual ocurrió y no le era exigible exponer las razones por las que no eligió al candidato más votado en aquella jornada.
- c) El CSU tiene plena competencia para determinar la metodología con base en la cual se elegirá al rector, de conformidad con el artículo 7 del Acuerdo 252 de 2017. Lo cual se cumplió, pues en la sesión del 21 de marzo de 2024 se escogió, por mayorías, el sistema de votación a adoptar.
- d) El artículo 7 del Acuerdo 252 de 2017 establece que la metodología que se aplique para la designación del rector la definirá el CSU, por tanto, no se requiere que se deba remitir, previo a la reunión de dicho órgano, el sistema de votación que se va a implementar.
- e) Al momento de la elección, surtidas las rondas ponderadas, se atendieron las reglas del *cuórum* decisorio, las mayorías, el voto directo, secreto y las opciones de sí, no y en blanco o abstención.
- f) Si bien el método de votación utilizado en la sesión del 21 de marzo de 2024 varió respecto de los aplicados para la elección del rector de la UNAL en años anteriores, aquel no contravino las normas estatutarias, dado que se basó en la eliminación de los candidatos con menos apoyo, por medio del sistema de votación ponderada y «la votación directa representó la decisión definitiva de la escogencia del nombre con mayor aceptabilidad».
- g) El método de afectación ponderada aplicado no infringe la normativa de la universidad, sino que la complementa, como formula eliminatoria de candidatos, para luego adoptar una decisión con la mitad más uno de los miembros del CSU.
- h) El demandado fue elegido con cinco de los ocho votos de los integrantes del CSU, por lo que no se advierte irregularidad alguna.

56. Ahora bien, advirtió que la posesión del demandado como rector de la UNAL es un requisito previo para ejercer como servidor público, como lo ha sostenido la Sección Quinta del Consejo de Estado⁶², por lo que no se encuentra dentro de los actos previstos en el medio de control de nulidad electoral (artículo 139 del CPACA) y, en consecuencia, no es procedente analizar su legalidad.

57. Señaló que, en este caso, el acto electoral ya existía y está contenido en el Acta 05 del 21 de marzo de 2024. En consecuencia, lo único que podría verse afectado, en relación con la posesión, sería la ejecución de la designación.

58. Con todo, sostuvo que la posesión del accionado, ante el notario 14 del círculo de Bogotá estuvo ajustada a derecho, comoquiera que se vio compelido por el artículo 247 de la Ley 4.ª de 1913, que impone multa a quien no se poseione oportunamente y con el fin de cumplir sus deberes e iniciar sus labores, luego de su designación por el CSU.

⁶² Al respecto, citó «Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Providencia del 12 de septiembre de 2024. Radicado 52001-23-33-000-2024-00196-01. M.P. Gloria María Gómez Montoya» «Rad. No. 2006-00193-00. Sentencia del 4 de septiembre de 2008. También, Citada en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 1 de junio de 2017. Radicado 76001-23-33-000-2017-00372-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez».



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

G. Otras actuaciones relevantes

59. Mediante auto del 5 de agosto de 2025, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decidió no avocar conocimiento del asunto⁶³, en tanto, no se acreditaron los criterios de importancia jurídica y necesidad de resolver divergencias, invocados.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

60. La Sala niega la nulidad de la designación Ismael Peña Reyes, como rector de la Universidad Nacional de Colombia, para el período 2024-2027, contenida en el Acta 05 de 21 de marzo de 2024 del CSU.

2.1. Cuestión previa

61. Como se expuso en los alegatos de conclusión, los demandantes Rodrigo Uprimny Yepes y Alberto Yepes Barreiro solicitaron dictar sentencia inhibitoria, porque, a su juicio, el acto de elección demandado carece de control judicial, por ser un acto preparatorio no definitivo y por la falta de suscripción del acta 5 de la sesión extraordinaria del 21 de marzo de 2025, por parte de la ministra de Educación.

62. Al respecto, la Sala pone de presente que las circunstancias puestas de presente por los actores ya fueron resueltas mediante auto del magistrado ponente del 19 de abril de 2025, que negó la solicitud del CSU⁶⁴, de ejercer control de legalidad, según el cual, en el proceso de la referencia, debe definirse la legalidad de la elección de José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, en los términos en que fue fijado el litigio, por tanto, la Resolución 067 de 2024, al dictarse con posterioridad, no es materia de análisis del presente medio de control. Argumento que fue reiterado en la providencia del 5 de agosto de 2025 de la Sala Plena de esta corporación, en la que se decidió no avocar conocimiento sobre la materia.

63. Igualmente, en la providencia referida se concluyó que, contrario al dicho del peticionario, la decisión de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que rechazó, por ser de trámite, la demanda contra la Resolución 067 de 2024, no afecta lo adelantado por la sala de lo electoral, pues no hizo pronunciamiento alguno frente a la naturaleza del acto de elección que se censura en el presente litigio.

64. Asimismo, de acuerdo con los autos del 18 de julio⁶⁵ y 29 de agosto de 2024⁶⁶, que admitieron las demandas acumuladas, el acto de designación que se pide anular nació a la vida jurídica y produjo efectos en la comunidad universitaria, de ahí que «la ausencia de firmas sea un aspecto meramente formal», lo que permitió que se conociera sobre su legalidad.

⁶³ Como lo solicitó el CSU de la UNAL, mediante memoriales del 1° de abril, 5 y 23 de mayo de 2025.

⁶⁴ Referida en los alegatos de conclusión del consejo superior de la UNAL.

⁶⁵ Radicado núm. 11001-03-28-000-2024-00139-00.

⁶⁶ Radicado núm. 11001-03-28-000-2024-00120-00.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

65. Con todo, esta Sección debe precisar que, a pesar de que el artículo 20 del Acuerdo 019 de 2022⁶⁷, prevé que las sesiones del CSU de la UNAL deben constar en actas firmadas por el presidente y la secretaria técnica de dicho órgano, la decisión de designar a José Ismael Peña Reyes como rector fue adoptada por el consejo superior en la correspondiente sesión, por lo que la ausencia de dicha suscripción no implica la inexistencia del acto.

66. Al respecto, del acta 5 de la sesión extraordinaria del 21 marzo de 2024, se advierte que los consejeros eligieron con cinco de los ocho votos al demandado como rector del ente autónomo, sin que se identificara oposición de alguno de sus miembros frente a la designación realizada⁶⁸, como se observa:

Con la venia del pleno, la secretaria general proyecta y lee la Resolución 046 de 2024 del Consejo Superior Universitario “Por la cual se designa al profesor José Ismael Peña Reyes como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2024-2027. Frente al cual no se presenta ninguna observación por parte del Consejo.

67. Asimismo, la constancia del 29 de abril del 2024 de la Secretaría General del CSU da cuenta de que, si bien tres de los miembros del CSU presentaron de forma extemporánea observaciones adicionales al acta de la sesión eleccionaria, esta quedó aprobada por cinco de los ocho consejeros, el 22 de abril de 2024, en los términos del artículo 21⁶⁹ del Acuerdo 019 de 2022, por lo que la designación «es [un] acto administrativo en firme».

68. En ese orden, la Sala se pronunciará sobre la legalidad de la designación demandada, pues, como se expuso, nació a la vida jurídica y las circunstancias acaecidas con posterioridad a ella no modifican su carácter definitivo ni la posibilidad de ser controlada judicialmente. Por tanto, no se accederá a la solicitud de dictar sentencia inhibitoria.

2.2. Caso concreto

69. La Sala analizará si la designación demandada se expidió de forma irregular, con falta de motivación, violación de las normas en que debería fundarse, de los principios de confianza legítima, libertad de elección de los miembros del CSU y autonomía universitaria, desviación de poder y falta de competencia del CSU de la UNAL para modificar el procedimiento de elección. Para lo cual, se absolverán los interrogantes planteados en la fijación del litigio.

⁶⁷ «Por el cual se adopta el reglamento interno del Consejo Superior Universitario».

⁶⁸ La cual fue informada a la comunidad universitaria, mediante comunicado 003 del 21 de marzo de 2024, por haberse surtido los trámites previstos en la ley y en la normativa interna.

⁶⁹ ARTÍCULO 21. Aprobación de las Actas. Las y los integrantes del Consejo Superior Universitario tendrán cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la remisión de esta para enviar sus observaciones, en caso contrario, el acta se entenderá aprobada



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

¿Resulta vinculante para el CSU, el resultado de la consulta previa realizada a la comunidad académica de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), a la hora de elegir al rector de la universidad?

70. De acuerdo con los actores, el CSU de la UNAL vulneró el artículo 14 del Acuerdo 011 de 2005 y la sentencia SU-123 de 2018, porque desconoció el resultado de la consulta previa realizada a la comunidad académica, pues eligió al demandado como rector y no al aspirante Leopoldo Alberto Múnera Ruiz, quien obtuvo la mayor votación en dicho certamen.

71. Sobre el particular, la Ley 30 de 1992 «[p]or la cual se organiza el servicio público de la educación superior», en lo relativo a la organización y elección de las directivas de las universidades estatales u oficiales, establece que, entre otras, es función del consejo superior universitario⁷⁰ **«designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos»**.⁷¹

72. Asimismo, según el artículo 66 *ibidem*, el rector **«será designado por el consejo superior universitario**. Su designación (sic), requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos».

73. A su vez, el numeral 3 del artículo 14 del Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia prevé como una de las funciones del Consejo Superior Universitario de la UNAL, la de **«[n]ombrar al Rector para un período de tres años»**, para lo cual **«reglamentará el nombramiento del Rector observando los criterios de consulta previa a la comunidad académica**, de los planes y programas presentados por los aspirantes, y de análisis y valoración de sus calidades [...]».

74. En ese contexto, el Acuerdo 252 de 2017⁷², que reglamentó el proceso para designar al rector de la UNAL, dispuso que **«los profesores, estudiantes y egresados de la Universidad Nacional de Colombia participarán en una consulta electrónica previa a la designación de rector en la que expresarán, de manera anónima, su respaldo por uno de los candidatos^{73»}**⁷⁴, de la que se escogerán cinco aspirantes, que deben ponerse a consideración del consejo superior universitario⁷⁵.

75. Al respecto, el párrafo del artículo 6.º del referido acuerdo, señala que «la Secretaría General remitirá a los miembros del Consejo Superior Universitario, en los plazos que indique la convocatoria, las hojas de vida de los candidatos que mayor respaldo ponderado hayan conseguido en la consulta electrónica a la

⁷⁰ El consejo superior universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad. Art. 64, Ley 30 de 1992.

⁷¹ Art. 65 de la Ley 30 de 1992. (Negritas fuera de texto)

⁷² «Por el cual se reglamenta el procedimiento para la designación de rector en la Universidad Nacional de Colombia».

⁷³ Artículo 3, segundo inciso, «La Secretaría General **declarará candidatos** a quienes cumplan los requisitos exigidos para el cargo y hayan presentado la documentación en los términos establecidos en el artículo 2 del presente acuerdo y en los plazos del cronograma que para tal efecto expida el Consejo Superior Universitario».

⁷⁴ Artículo 5.

⁷⁵ Artículo 4, 5 y 6 del Decreto 252 de 2017.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

Comunidad Académica, junto con los documentos que contienen los planteamientos de cada candidato».

76. En ese mismo sentido, la mencionada consulta fue reglamentada por la Resolución 278 de 2011⁷⁶ del consejo superior de la UNAL, que dispone, en su artículo 13, lo siguiente:

Artículo 13. Presentación de los resultados de la Consulta Electrónica al Consejo Superior Universitario. Como resultado de la consulta previa a la comunidad académica **se presentarán a consideración del Consejo Superior Universitario el nombre de hasta cinco (5) aspirantes que hayan obtenido el mayor respaldo.** En todo caso, se incluirá dentro de los cinco aspirantes aquel que mayor respaldo haya obtenido entre los estudiantes.

77. Por su parte, el artículo 15 *ibidem* establece que la consulta a la comunidad académica, **«no altera la competencia decisoria del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia**, definida por la Ley y los Estatutos, para la designación de Rector» y el artículo 8. ° del Acuerdo 252 de 2017 establece que dicha función, «definida por la Ley y los Estatutos, para la designación de rector es exclusiva e indelegable».

78. Dicho esto, resulta claro que al Consejo Superior de la UNAL le está atribuida la competencia para designar al rector del ente autónomo, de conformidad con lo dispuesto en los estatutos y las disposiciones que reglamentan dicho nombramiento, atendiendo, entre otros, a los criterios de la consulta previa a la comunidad académica, lo cual implica, como se expuso, que se pongan a su consideración los cinco aspirantes con mayor votación, incluyendo el que obtenga el mayor respaldo de los estudiantes.

79. En efecto, la normativa establece, de forma expresa, que el requisito relativo a la consulta previa que debe realizarse a la comunidad académica no reemplaza la competencia del consejo superior de la UNAL para designar al rector de la institución educativa.

80. Así las cosas, contrario al dicho de la parte demandante, atender los resultados de dicha consulta, no significa que el CSU de la UNAL deba designar como rector al aspirante que mayor votación obtuvo en la misma.

81. En ese sentido, los resultados de la consulta previa a la comunidad académica resultan vinculantes, en la medida en que los cinco aspirantes con mayor respaldo se tengan en cuenta como candidatos, para la designación del rector de la UNAL, sin que la votación obtenida en esta les confiera algún derecho electoral diferente, más allá que la expectativa de conformar las opciones para la elección al referido cargo, lo cual ocurrió en este caso, como pasa a demostrarse.

⁷⁶«Por la cual se reglamenta el procedimiento para adelantar la consulta previa a la comunidad académica, dentro del proceso para la designación del Rector de la Universidad Nacional de Colombia».



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

82. Sobre el particular, de conformidad con el resultado de la consulta previa a la comunidad académica, realizada con los candidatos que cumplieron los requisitos para participar en el proceso⁷⁷ de elección del rector para el periodo 2024-2027⁷⁸, los cinco que obtuvieron las mayores opiniones ponderadas entre docentes, estudiantes y egresados fueron:

Candidato	Opiniones ponderadas ⁷⁹
Raúl Esteban Sastre Cifuentes	8288.923
Juan Pablo Duque Cañas	2778.837
Leopoldo Alberto Múnera Ruíz	12588.049
Germán Albeiro Castaño Duque	1973.117
José Ismael Peña Reyes	3057.417

83. Asimismo, mediante oficio del 13 de marzo de 2025, la secretaria general del CSU de la UNAL, en cumplimiento del Acuerdo 252 de 2017, remitió a los integrantes de dicho órgano los nombres de los «cinco 5 candidatos que obtuvieron el mayor número de opiniones ponderadas en la Consulta Electrónica Previa a la Designación de Rector para el Periodo 2024 – 2027, realizada el día 12 de marzo de 2024», junto con sus hojas de vida, planes y programa de cada uno y el informe de resultados de la consulta realizada⁸⁰. Aspirantes que coinciden con los referidos anteriormente.

84. Por su parte, de acuerdo con el acta de la sesión extraordinaria del 21 de marzo de 2024, para designar al rector, se tuvieron en cuenta los candidatos que obtuvieron mayor respaldo de la comunidad académica en la consulta previa, esto es, Raúl Esteban Sastre Cifuentes, Juan Pablo Duque Cañas, Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, Germán Albeiro Castaño Duque y José Ismael Peña Reyes, a quienes se les entrevistó previamente, el 19 del mismo mes y año, según consta en el mismo documento.

85. Asimismo, el acta mencionada da cuenta de que la secretaria general, en la sesión eleccionaria, presentó a los integrantes del CSU una «tabla con los cinco candidatos que obtuvieron los mayores valores de ponderación en la consulta electrónica a la comunidad, indicando para cada uno, los valores ponderados alcanzados en los tres estamentos que participaron (docentes, estudiantes y egresados)» y, además, recordó que «a cada uno de los consejeros se les enviaron: las hojas de vida de los cinco (5) candidatos, sus programas o planes y la normativa que aplica».

86. En ese orden, la Sala encuentra que, posterior a que el CSU determinara la metodología a aplicar para la designación del rector, esto es, votación ponderada,

⁷⁷ Raúl Esteban Sastre Cifuentes, Juan Pablo Duque Cañas, Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, Jorge Eliecer Córdoba Maquilon, Giovanni Franco Sepúlveda, Moisés Ildelfonso Cetré Castillo, Germán Albeiro Castaño Duque, Carlos Humberto Mora Bejarano, José Ismael Peña Reyes y Jairo Alexis López, de conformidad con «publicación de candidatos aceptados, Designación de Rector 2024-2027».

⁷⁸ Documento denominado «ANEXO UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA DESIGNACIÓN DE RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA».

⁷⁹ «Opiniones Ponderadas = (%Ponderado) x (participación total)».

⁸⁰ Documentos que reposan en el expediente.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

los integrantes⁸¹ de dicho órgano, deliberaron frente a cada uno de los cinco candidatos, sus hojas de vida y propuestas, como se advierte del folio 35 al 49 del acta 05 de la sesión del 21 de marzo de 2024, para luego iniciar con la primera ronda de votación, en la cual, se le asignó un puntaje del uno al cinco a cada uno de los candidatos referidos.

87. Asimismo, se constata que los consejeros seleccionaron a los candidatos, Leopoldo Alberto Múnera Ruíz, José Ismael Peña Reyes y Raúl Esteban Sastre Cifuentes, quienes obtuvieron mejores puntajes, para continuar con las siguientes rondas de votación, de la cual, los dos últimos obtuvieron la más alta calificación, para, finalmente, quedar como ganador, en la tercera ronda, José Ismael Peña Reyes.

88. Lo anterior permite concluir que fueron los cinco candidatos que obtuvieron la mayoría de los votos en la consulta a la comunidad académica, los únicos que se tuvieron en consideración para elegir al rector de la UNAL, a tal punto que, como se evidencia, en la primera ronda, los miembros del CSU les asignaron puntaje a dichos aspirantes, para luego eliminar a quienes lograron menos apoyos, de conformidad con la metodología de elección seleccionada.

89. De esta forma, resulta claro que fueron atendidas las disposiciones contenidas en el acuerdo que reglamentó la designación del rector de la UNAL y en la Resolución 278 de 2011, en relación la consulta previa a la comunidad académica, en tanto, al CSU le fueron presentadas las hojas de vida y propuestas de los cinco candidatos que obtuvieron mayor apoyo en dicha consulta, quienes fueron entrevistadas por la mencionada asamblea y, sobre los cuales, se escogió a José Ismael Peña Reyes como rector, en atención a lo previsto en la referida normativa.

90. Por último, la Sala advierte que la providencia de la Corte Constitucional que considera desatendida la parte actora, identificada como «SU-123 de 2018» alude al derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas, razón por la cual, sus consideraciones no resultan aplicables a este caso.

91. Por tanto, no se evidencia la vulneración normativa alegada, comoquiera que el CSU no estaba obligado a escoger al candidato que quedó en primer lugar en la consulta a la comunidad académica, sino a tener en cuenta a los cinco aspirantes con mayores opiniones ponderadas y a escoger entre ellos al ganador, como en efecto, quedó demostrado que ocurrió.

⁸¹ Que tienen voz y voto.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

¿El CSU de la UNAL tenía la obligación de exponer las razones por las cuales se apartaba de los resultados obtenidos en la consulta previa realizada a la comunidad académica de la Universidad, a la hora de elegir al rector de la universidad?

92. Como lo indica el interrogante, los demandantes consideran que el CSU de la UNAL, al elegir al rector de dicha institución, debía exponer las razones por las que se apartó de los resultados de la consulta realizada a la comunidad académica.

93. De conformidad con ello, el presente cargo debe analizarse, en atención a lo expuesto en el anterior cuestionamiento, dado que, como se advirtió, según la normativa aplicable, la obligatoriedad de los resultados de la consulta consiste en que los cinco candidatos con mayor respaldo en ella sean considerados por el CSU, al escoger al rector de la UNAL y no en designar obligatoriamente en dicha dignidad al ganador de la referida consulta, comoquiera que es el consejo el órgano elector, de acuerdo con los estatutos y el reglamento y no la comunidad universitaria.

94. Como se demostró, el órgano colegiado de la universidad no desconoció lo decidido por la comunidad académica en la consulta previa, sino que, por el contrario, designó al rector de la UNAL, de acuerdo con los candidatos que obtuvieron los cinco primeros lugares en esta.

95. En consecuencia, tampoco prospera el segundo cargo, dado que no había lugar a que el CSU justificara o presentara argumentos por los cuales, supuestamente, desatendió los resultados de la consulta previa, pues los mismos se tuvieron en cuenta, de acuerdo con lo previsto en la Resolución 278 de 2011, que reglamentó el procedimiento para implementar la consulta previa a la comunidad académica para la designación del rector de la UNAL y el Acuerdo 252 de 2017, que reguló lo propio respecto de dicha nominación.

96. Por consiguiente, debe concluirse que el acto acusado no incurrió en falta de motivación, comoquiera que las normas citadas no prevén la obligación de escoger el candidato con más apoyos en la consulta a la comunidad académica, ni, mucho menos justificar las razones por las cuales el CSU no eligió dicha opción.

Cuando se citó para la sesión en la cual se eligió al demandado, ¿se explicó y se aportaron las pruebas necesarias para que el CSU de la UNAL conociera de la metodología que se proponía implementar para elegir al rector?

97. De acuerdo con la parte demandante, se desconoció el artículo 12 del Reglamento Interno del CSU de la UNAL⁸², pues, con anterioridad a la sesión citada para elegir rector debió proporcionarse la información y documentación relacionadas con la metodología de la votación que se implementaría para tal efecto.

⁸² Acuerdo 19 del 13 de septiembre de 2022.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

98. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 13 del referido reglamento, «las sesiones del Consejo Superior Universitario serán ordinarias o extraordinarias»⁸³.

99. Ahora, en relación con las **sesiones ordinarias**, el artículo 12⁸⁴ del mismo acuerdo prevé, entre otras cosas, que «[l]a agenda incluirá los puntos a tratar con la correspondiente documentación de soporte y señalará las y los responsables de la presentación de cada punto».

100. Por su parte, el Acuerdo 252 de 2017, en su artículo 7.^º⁸⁵ dispone que, para la designación del rector de la UNAL, el CSU convocará a **sesión extraordinaria**, para lo cual se definirá la metodología que se adoptará en dicha elección.

101. A su vez, el párrafo del artículo 6.º de la misma normativa, señala que la Secretaría General del CSU deberá remitir a sus miembros las hojas de vida y las propuestas de los candidatos con mayor respaldo en la consulta realizada a la comunidad académica.

102. De acuerdo con lo relatado, debe concluirse que la sesión para elegir rector de la UNAL tiene carácter extraordinario y su regulación interna no impone que la citación deba estar acompañada de documentación alguna, pues este deber aplica para las reuniones ordinarias, según el artículo 12 del Acuerdo 252 de 2017, antes transcrito.

103. No obstante, debe reconocerse que la designación de rector de la UNAL impone reglas especiales que deben observarse, en este orden corresponde al CSU citar a la sesión extraordinaria, que lo relacionado con la elección sea el único tema a tratar, que se defina la metodología que se adoptará y se remitan las hojas de vida de los candidatos seleccionados en la consulta, junto con sus propuestas.

104. Sobre el particular, debe la Sala manifestar que, en este caso, dichos requerimientos están cumplidos. En efecto, como se advierte, la agenda de la sesión

⁸³ **Sesiones Ordinarias:** El Consejo Superior Universitario se reunirá de manera ordinaria, de acuerdo con el calendario de sesiones, el cual se publicará en la página web destinada para tal efecto por la Secretaría General. Dicho calendario, además de contar con las fechas de las sesiones ordinarias, también contemplará las fechas de recepción de documentos y solicitudes que requieran ser estudiados en sesión plenaria.

Sesiones Extraordinarias: Podrán ser convocadas por autorización de la presidencia del Consejo, o por solicitud de la mayoría simple de las consejeras o los consejeros.

⁸⁴ **ARTÍCULO 12. Citación a sesión del Consejo Superior Universitario.** La Secretaría General citará a las **sesiones ordinarias**, acorde con el calendario anual de sesiones aprobado por los miembros del Consejo Superior Universitario. La citación se hará mediante comunicación electrónica enviada directamente a cada uno de sus miembros con al menos cinco (05) días calendario de anticipación a la fecha fijada para la reunión, acompañada de una agenda de los temas a tratar.

La agenda incluirá los puntos a tratar con la correspondiente documentación de soporte y señalará las y los responsables de la presentación de cada punto.

⁸⁵ **ARTÍCULO 7. Designación de rector.** El rector de la Universidad Nacional de Colombia será designado por el Consejo Superior Universitario, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto **1210** de 1993 y en el Acuerdo **011** de 2005 del Consejo Superior Universitario - Estatuto General, conforme al procedimiento establecido en el presente Acuerdo.

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



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

5 del 21 de marzo de 2024⁸⁶ previó como único aspecto a abordar la designación del rector de la UNAL y, en consecuencia, la definición de la metodología de votación que se aplicaría para tal efecto, lo cual resulta un tema íntimamente ligado a la elección, pues es un punto que debe determinarse para poder llevar a cabo la designación correspondiente, como lo establece el Acuerdo 252 de 2017.

105. De igual manera, del oficio del 13 de marzo de 2025⁸⁷, se constata que la secretaria general de CSU de la UNAL presentó a sus miembros los cinco candidatos ganadores de la consulta y adjuntó sus hojas de vida, planes y programas y los resultados de aquella.

106. De conformidad con lo anterior, la Sala concluye que la regulación interna de la universidad no requiere que, para la sesión de designación del rector, deban remitirse a los miembros del CSU, los documentos relacionados con la metodología de votación, como lo entiende la parte actora, toda vez que las exigencias del artículo 12 del Reglamento Interno del Consejo Superior de la UNAL están previstas únicamente para las sesiones ordinarias de dicho órgano.

107. Adicionalmente, se encontraron cumplidos los requerimientos señalados por el Acuerdo 252 de 2017, necesarios para llevar a cabo la respectiva reunión eleccionaria, como se demostró. Razón por la cual, no se advierte la vulneración normativa propuesta. En todo caso, en los párrafos siguientes de la providencia se demostrará que tampoco hay vicio respecto de la forma de votación implementada para elegir al demandado.

¿El CSU de la UNAL tiene competencia para adoptar el método de votación con el cual se elegirá al rector de la UNAL? y ¿Se cambió el método que «históricamente» venía aplicando para elegir rector?, en caso afirmativo, ¿esta modificación tiene sustento estatutario o deviene irregular?

108. Resulta procedente estudiar, conjuntamente, los anteriores interrogantes, en tanto, están relacionados con la competencia del CSU de la UNAL para decidir e implementar el método de votación para elegir al rector.

109. De acuerdo con los actores, la metodología adoptada para la designación del rector difiere de las que se habían empleado en las elecciones anteriores en la historia de la universidad y se modificó el estatuto general de la universidad y el reglamento interno, sin atender al trámite previsto para las reformas estatutarias, pues el único fin de la sesión extraordinaria de 21 de marzo de 2024 era el de designar al rector.

110. Al respecto, el Estatuto General de la Universidad Nacional establece la autonomía universitaria como uno de los principios de su organización interna, la cual se caracteriza, entre otras, por «la capacidad de autogobernarse, **designar sus**

⁸⁶ Documento aportado con los antecedentes aportados por el Consejo Superior de la UNAL.

⁸⁷ Documento aportado con los antecedentes aportados por el Consejo Superior de la UNAL.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

propias autoridades y expedir sus propios reglamentos de acuerdo con la Constitución Política y las leyes»⁸⁸.

111. Debe insistirse que, como ya se explicó, al CSU le compete designar al rector de la UNAL y reglamentar el proceso electoral, según el numeral 3 del artículo 14 del Estatuto General de la Universidad Nacional.

112. En ejercicio de su competencia, el CSU de la UNAL expidió el Acuerdo 252 de 2017⁸⁹ en el que se estableció en su artículo 7. ⁹⁰, entre otras cosas, que, para la referida elección, deberá convocar a sesión extraordinaria **y se definirá la metodología a aplicar**.

113. En este mismo punto, el numeral 3. ° del artículo 17 del Acuerdo 019 de 2022⁹¹ dispone que, **«en caso de ser solicitado por alguno de los miembros del Consejo, la votación podrá realizarse de manera nominal o secreta y se definirá por mayoría su aplicación»**.

114. Debe mencionarse que, en relación con el *quorum* y mayorías requeridas, el artículo 72 del Estatuto General de la UNAL⁹² señala que, para la deliberación de los cuerpos colegiados, «se requerirá la presencia de más de la mitad de los miembros con derecho a voto» y «las decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes», excepto las relativas a la designación de rector o de decanos de facultad, las cuales requieren del **«voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto que lo conforman»**.

115. Dicho esto, es claro que es competencia del CSU de la UNAL, escoger al rector y también determinar la metodología conforme a la cual se hará su designación, así como definir si la votación será nominal o secreta, aspectos que podrán decidirse en la misma sesión electoral, teniendo en cuenta que no hay disposición en la normativa vigente de la universidad que determine la oportunidad en la que deben adoptarse dichas determinaciones.

116. En ese orden, para la Sala, la adopción de la metodología para elegir rector de la UNAL no implica la reforma a los estatutos de la universidad, ni del reglamento del CSU, como lo entienden los demandantes, comoquiera que es la propia regulación interna⁹³ del ente universitario, la que establece que es deber de dicho

⁸⁸ Artículo 4 del Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia (Acuerdo 11 de 2005).

⁸⁹ «Por el cual se reglamenta el procedimiento para la designación de rector en la Universidad Nacional de Colombia».

⁹⁰ **Artículo 7. Designación de rector.** El rector de la Universidad Nacional de Colombia será designado por el Consejo Superior Universitario, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 1210 de 1993 y en el Acuerdo 011 de 2005 del Consejo Superior Universitario - Estatuto General, conforme al procedimiento establecido en el presente Acuerdo.

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

⁹¹ «Por el cual se adopta el reglamento interno del Consejo Superior Universitario».

⁹² Acuerdo 011 de 2005.

⁹³ Acuerdo 252 de 2017 «Por el cual se reglamenta el procedimiento para la designación de rector en la Universidad Nacional de Colombia».



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

colegiado escoger y aplicar el sistema de votación que sea acordado para la elección de su rector.

117. Sobre el particular, debe destacarse que, en la agenda de la sesión 05 del 21 de marzo de 2024 del CSU, citada para la elección del rector de la UNAL, periodo 2024-2027, se dispuso:

- I. VERIFICACIÓN DEL QUÓRUM Y CONSIDERACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA
- II. DESIGNACIÓN DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
 1. **Establecimiento de metodología, conforme lo establece el Acuerdo 252 de 2017 del Consejo Superior Universitario.**⁹⁴
 2. Deliberación

118. Por su parte, el acta 05 de dicha sesión extraordinaria da cuenta de que uno de los integrantes del CSU de la UNAL propuso que el voto fuera secreto, con ocasión de «las amenazas recibidas por algunos consejeros, moción que se puso en consideración del órgano colegiado, obteniendo cinco votos a favor y tres en contra».

119. Luego, en relación con la metodología a adoptar, como resultado de múltiples deliberaciones de los consejeros en las que hicieron alusión a los diferentes sistemas que podrían implementarse para la correspondiente elección, como i) el «voto único directo con múltiples rondas hasta terminar; ii) voto múltiple; iii) voto ponderado con criterios de calificación o iv) voto múltiple ponderado», se presentaron dos «propuestas metodológicas para designación del rector, para el periodo 2024-2027», que fueron proyectadas en la pantalla del recinto⁹⁵, esto es:

Propuesta número 1: votación ponderada con rondas clasificatorias que culmina con voto único directo hasta lograr la mayoría absoluta.

Propuesta número 2: Voto único directo con las rondas que sean necesarias hasta lograr la mayoría absoluta.

120. En ese orden, puestas a consideración de los miembros del CSU, por parte de la secretaria general, las opciones de metodología para desarrollar el proceso de designación de rector se aprobó la **propuesta 1, con cinco votos a favor de ocho posibles**⁹⁶.

121. En consecuencia, en la sesión del 21 de marzo de 2024, el órgano colegiado definió la metodología, conforme a la cual designaría al rector de la UNAL, consistente en dos rondas de eliminación mediante votación ponderada y una de «votación directa», decisión que obtuvo la mayoría exigida en el artículo 72 del Estatuto General de la UNAL, pues, como se expuso, fue aprobada por cinco de los ocho miembros asistentes de la asamblea.

122. En consecuencia, el solo hecho de que el CSU adopte un sistema de votación para la designación del rector de la UNAL no implica que con ello se modifique lo

⁹⁴ Negritas fuera de texto.

⁹⁵ Como se advierte del folio 17 al 35 del acta 05 de se la sesión del 21 de marzo de 2024.

⁹⁶ Al respecto, debe recordarse que el CSU está compuesto por ocho miembros con derecho a voto, de acuerdo con el numeral 8. ° del artículo 13 del Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia).



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

previsto en los estatutos de la universidad, en tanto, la normativa vigente atribuye a dicho órgano esa competencia.

123. Ahora, luego de haberse determinado la facultad del Consejo Superior de la UNAL para establecer la metodología y que la decisión fue adoptada conforme a la normativa del ente universitario, resta definir si era procedente implementar una diferente a la aplicada para las designaciones de los rectores para algunos de los periodos anteriores.

124. Al respecto, según las actas de designación de antiguos rectores de la UNAL, aportados al expediente, se acogieron las siguientes metodologías de votación:

Periodo y acta	Metodología	Rector designado
2012-2015 Acta 3 del 29 de marzo de 2012	Una sola ronda de votación directa por un solo candidato.	Ignacio Mantilla Prada
2015-2018 Acta 3 del 25 de marzo de 2015	Tres rondas de votación directa por un solo candidato, hasta alcanzar la mayoría requerida. (Se propuso eliminar al candidato con menos votación de la primera ronda, no obstante, se decidió repetir hasta lograr la mayoría necesaria).	Ignacio Mantilla Prada
2018-2022 Acta 2 del 22 de marzo de 2018.	Primer sondeo secreto, donde los consejeros podían votar por dos de los cinco candidatos. Dado que hubo tendencia clara, procedieron a votar directamente por un candidato o voto en blanco.	Dolly Montoya Castaño

125. De la anterior información, se tiene que, en esas oportunidades⁹⁷, el sistema de votación que se aplicó para designar al rector de la UNAL fue votar por un solo candidato hasta que alguno alcanzara la mayoría necesaria para ser elegido, y que en un caso, se propuso la eliminación de aspirantes con menor votación, iniciativa que no prosperó.

126. Ahora, de las actas correspondientes a las designaciones de los periodos 2015-2018 y 2018-2022, también se advierte que algunos de los consejeros presentaron proposiciones respecto de la metodología de votación a implementar y las alternativas que se aplicarían en caso de empate o si algún candidato no obtenía los votos necesarios para ser elegido, a tal punto que, en una de ellas⁹⁸, se llevó a cabo una votación preliminar secreta, para determinar si existía una «tendencia clara».

127. En ese orden, para la Sala, queda constatada la competencia y libertad del CSU para definir la metodología de la votación con la cual se elegiría al rector en cada de uno de los periodos antes descritos.

128. Asimismo, es procedente concluir que es decisión del CSU acordar y adoptar la metodología que considere más conveniente para elegir al rector de la universidad y que la regla general en las designaciones anteriores fue la de sufragar, desde el inicio, por un solo candidato y realizar las rondas de votación que fueran

⁹⁷ Periodos 2012-2015, 2015-2018 y 2018-2022.

⁹⁸ Periodo 2018-2022. Acta 2 del 22 de marzo de 2018.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

necesarias hasta obtener la mayoría requerida estatutariamente para definir al ganador.

129. Dicho esto, con independencia del sistema de elección adoptado por el órgano colegiado en oportunidades anteriores, se resalta que es competencia del CSU decidir la metodología con la cual se debe designar al rector de la UNAL, tal como ocurrió en la sesión del 21 de marzo de 2024, en la cual se aprobó la propuesta de votación ponderada con rondas eliminatorias con el apoyo de cinco de los ocho consejeros voto⁹⁹, de acuerdo con lo exigido el artículo 72¹⁰⁰ del Estatuto General de la UNAL, que establece que «las decisiones¹⁰¹ se tomarán con el sufragio favorable de la mayoría de los miembros presentes».

130. Por tanto, en este caso, no se advierte irregularidad respecto a la adopción de una metodología de votación diferente a las acordadas en elecciones anteriores, pues, como se demostró, es una facultad atribuida al CSU, que fue debatida y decidida de conformidad con la normativa vigente.

131. En efecto, no se advierte vulneración al principio de confianza legítima, puesto que, el hecho de que en las anteriores designaciones del rector de la UNAL se haya adoptado el mismo método de votación no implica que sea obligatorio implementarlo en las elecciones posteriores, pues existe una norma que habilita al CSU para determinar ese punto respecto de cada periodo.

132. Con todo, establecido que el CSU de la UNAL escogió la metodología para designar al rector, conforme a la competencia prevista en el Acuerdo 252 de 2017 y en el Estatuto General, sin que acudir a métodos usados en elecciones pasadas lleve a alguna irregularidad, y que su aplicación no conlleva la reforma de sus normas internas, la Sala, al solucionar los siguientes interrogantes, deberá definir si el sistema acordado respetó las mayorías exigidas para la decisión a la que arribó.

¿La designación del demandado, como rector de la UNAL, periodo 2024 – 2027, se adoptó con las mayorías y el procedimiento que exige las normas internas de la universidad? y ¿El método de votación ponderada resulta compatible con las normas estatutarias de la UNAL y permite la votación y decisión de las mayorías electorarias?

133. Según la parte actora, la aplicación del «método borda» vulnera los artículos 17 del reglamento interno del CSU y 72 del Estatuto General de la UNAL porque: i) no atendió a la mayoría absoluta, ni permitió sufragar a favor o en contra de un candidato, ii) se aplicó para manipular la elección, iii) permitió que se eliminaran candidatos «fuertes», iv) se transgredió la libertad de elección de los miembros del

⁹⁹ Son ocho los miembros del Consejo Superior de la UNAL con derecho a voz y voto. El rector de la UNAL tiene voz, pero no voto. (numeral 8. ° del artículo 13 del Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia).

¹⁰⁰ **ARTÍCULO 72. Quórum y mayorías.** En los cuerpos colegiados definidos en este Estatuto y los que se creen y definan en otros estatutos y normas de la Universidad, para deliberar se requerirá la presencia de más de la mitad de los miembros con derecho a voto. Las decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes.

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

¹⁰¹ Con excepción de la designación del rector de los decanos de facultad.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

CSU y el principio de autonomía universitaria, v) a pesar de que el demandado no lideró las primeras rondas de votación quedó elegido y vi) si se hubiera adoptado el sistema de voto directo, desde el comienzo, el ganador hubiera sido Leopoldo Múnera Ruiz, pero fue eliminado en las primeras rondas.

134. Antes de abordar el análisis de las presuntas irregularidades, conviene reiterar que la Constitución Política, en su artículo 69, garantiza la autonomía universitaria y dispone que las instituciones educativas de educación superior «podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley».

135. A su vez, la Ley 30 de 1992¹⁰², en lo relativo a la organización y elección de las directivas de las universidades estatales u oficiales, establece que, entre otras, **es función del consejo superior universitario¹⁰³ «designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos»¹⁰⁴.**

136. El Estatuto General de la UNAL establece como principio de su organización interna el de autonomía universitaria, la cual se materializa, entre otras, por «la capacidad de autogobernarse, **designar sus propias autoridades** y expedir sus propios reglamentos de acuerdo con la Constitución Política y las leyes»¹⁰⁵ y, el numeral 3. ° del artículo 14, prevé como función del CUS reglamentar el proceso y **«[n]ombrar al Rector para un período de tres años».**

137. En relación con la mayoría y *quórum* necesarios para elegir al rector de la universidad, el artículo 72 del estatuto establece que para que el CSU delibere «se requerirá la presencia de más de la mitad de los miembros con derecho a voto» y «para la designación de Rector o de Decanos de Facultad por parte del Consejo Superior Universitario, **se requerirá el voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto que lo conforman**» [Negritas fuera de texto].

138. En ese contexto, como ya se precisó, el CSU expidió el Acuerdo 252 de 2017¹⁰⁶, según el cual, en su artículo 7¹⁰⁷, para la elección del rector de la UNAL, el consejo superior deberá convocar a sesión extraordinaria, **en la que se definirá la metodología a aplicar para ese efecto.**

¹⁰² Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.

¹⁰³ El consejo superior universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad. Art. 64, Ley 30 de 1992.

¹⁰⁴ Art. 65 de la Ley 30 de 1992.

¹⁰⁵ Artículo 4 del Estatuto General de la Universidad Nacional de Colombia (Acuerdo 11 de 2005).

¹⁰⁶ «Por el cual se reglamenta el procedimiento para la designación de rector en la Universidad Nacional de Colombia».

¹⁰⁷ **Artículo 7. Designación de rector.** El rector de la Universidad Nacional de Colombia será designado por el Consejo Superior Universitario, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 1210 de 1993 y en el Acuerdo 011 de 2005 del Consejo Superior Universitario - Estatuto General, conforme al procedimiento establecido en el presente Acuerdo.

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



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

139. En este caso, como ya se puso de presente, el acta 5 del 21 de marzo de 2025 da cuenta de que, en la sesión extraordinaria de la misma fecha, los consejeros deliberaron respecto de la metodología de votación con la cual escogerían al rector de la universidad, para el periodo 2024-2027, entre los cinco candidatos ganadores de la consulta a la comunidad académica, y eligieron, con cinco votos a favor, la siguiente:

PROPUESTA NÚMERO 1

Cada consejero depositará el nombre de los candidatos en orden de preferencia en las urnas establecidas para tal fin, depositando el nombre del candidato de su máxima preferencia en la urna 5 y el de menor preferencia en la urna 1 y, los demás nombres de los candidatos en las urnas correspondientes. Al final debe haber $(8-n) \times 5$ nombres de candidatos en las urnas correspondientes, donde n es el número de abstenciones o votos en blanco para la primera fase. Cada urna debe contener $8-n$ nombres de candidatos, con excepción de la urna de abstenciones o de votos en blanco, que debe tener $n \times 5$ nombres de candidatos. La Secretaría General registrará en una tabla los puntos obtenidos por cada candidato y proyectará los puntos obtenidos por cada candidato. Se eliminarán los dos nombres con los menores puntajes.

En caso de empates:

Si el empate es entre los 3 últimos candidatos, se pasará directamente al voto único.

Si el empate es entre los 3 primeros candidatos, se eliminarán los dos últimos.

Si el empate es entre los 3 candidatos ubicados en las posiciones 2, 3 y 4, se hará una votación directa con voto único sobre estos 3 candidatos para eliminar a uno.

Con los tres candidatos seleccionados se repite el proceso. Se depositarán los nombres en las urnas correspondientes, introduciendo el de mayor preferencia en la urna 3 y el de menor preferencia en la urna 1 y el de intermedio en la urna 2. Al final debe haber $(8-n) \times 3$ nombres de candidatos en las urnas correspondientes, donde n es el número de abstenciones o votos en blanco para la ronda, y cada urna debe contener $8-n$ papeletas, a excepción de la urna de abstenciones, que debe tener $n \times 3$ papeletas.

Con los dos candidatos que registren los mayores puntajes en esta segunda ronda, se pasará a una tercera etapa, con voto único directo con las rondas que sean necesarias hasta lograr la mayoría absoluta (5 votos) para la designación del rector para el periodo.

En caso de empates:

Si el empate es entre los dos últimos candidatos se hará una votación directa con voto único sobre estos 2 candidatos para eliminar a uno. Si el empate es entre los 3 candidatos se hará una votación directa con voto único sobre estos 3 candidatos para eliminar a uno.

140. Acto seguido, se inició una fase de disertación en la que los consejeros se refirieron a los candidatos, su formación profesional y laboral, su desempeño en las entrevistas practicadas y propuestas, para, finalmente, establecer el siguiente protocolo de votación:

[...] [C]ada consejero y consejera recibe un paquete de siete (7) tarjetas (votos): cinco marcados individualmente con el nombre de cada candidato, una marcada con «abstención» y otra marcada con «voto en blanco». Uno a uno ingresa a la sala a depositar sus papeletas. Terminado el proceso, todos los consejeros(as) ingresan a la sala para el escrutinio. La secretaria general a viva voz hace el conteo respectivo. En primer lugar, verifica que las urnas de «Voto en blanco» y «abstención» no contienen tarjetas (votos). A continuación, va contando el número de votos depositados en cada urna (ocho en cada una), enuncia a viva voz los puntos asignados a cada candidato y se registra en el cuadro de conteo diseñado por la Secretaría General para tal fin. La Secretaría General distribuye entre los consejeros y consejeras que lo soliciten, copia impresa del cuadro de conteo para su propia verificación.

141. Establecido lo anterior, los consejeros¹⁰⁸ sufragaron, lo cual arrojó el resultado que se muestra en la siguiente tabla, siendo la columna de «PUNTAJE»,

¹⁰⁸ 8 integrantes con voz y voto.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

la calificación que le otorgó cada consejero a cada candidato y el «TOTAL», la sumatoria del puntaje de cada aspirante:

CANDIDATOS POR ORDEN ALFABÉTICO	PUNTAJE								TOTAL
GERMÁN ALBEIRO CASTAÑO DUQUE	1	1	1	2	2	3	4	4	18
JUAN PABLO DUQUE CAÑAS	2	2	2	2	2	3	3	4	20
LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUÍZ	1	1	1	5	5	5	5	5	28
JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES	1	3	3	3	3	4	5	5	27
RAÚL ESTEBAN SASTRE CIFUENTES	1	2	3	5	4	4	4	4	27
ABSTENCIONES									0
VOTO EN BLANCO									0

142. En ese orden, de acuerdo con el acta, se concluyó que «pasan a la siguiente ronda los candidatos que obtuvieron los puntajes de 28, 27 y 27, porque no hay empate en los dos últimos, conforme lo establecido en la metodología», con base en lo cual, eliminó a los aspirantes Germán Albeiro Castaño Duque y Juan Pablo Duque Cañas, que obtuvieron 18 y 20 puntos respectivamente.

143. Para la segunda ronda eliminatoria, se siguió el mismo procedimiento, para ello, «se dispusieron urnas marcadas con los números 1, 2, 3, blanco y abstenciones» y se entregaron a los consejeros cinco papeletas (tres con los nombres de los candidatos, una del voto en blanco y otra de abstención), con el siguiente el resultado:

CANDIDATOS POR ORDEN ALFABÉTICO	PUNTAJE								TOTAL
JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES	1	2	2	2	3	3	3	3	19
RAÚL ESTEBAN SASTRE CIFUENTES	1	1	2	2	2	2	2	3	15
LEOPOLDO ALBERTO MÚNERA RUÍZ	1	1	1	1	1	3	3	3	14
ABSTENCIONES									0
VOTO EN BLANCO									0

144. De acuerdo con la votación, los candidatos que pasaron a la siguiente etapa fueron José Ismael Peña Reyes y Raúl Esteban Sastre Cifuentes. Para lo cual, la secretaria general expuso el protocolo aprobado para la primera ronda de voto directo por candidato único:

Será voto directo.

El voto es secreto.

Cada consejero recibirá cuatro tarjetas (votos): una con el nombre del candidato José Ismael Peña Reyes, otra con el nombre del candidato Raúl Esteban Sastre Cifuentes, otra con «Voto en Blanco» y otra con «Abstención».

Para votar, cada consejero deberá introducir una sola de las cuatro tarjetas en un sobre, cerrarlo y depositarlo en la única urna dispuesta para la votación.

Los tres votos no utilizados serán destruidos por cada consejero al momento de votar, a la vista de la secretaria general.

Una vez todos los consejeros hayan introducido el voto en la urna, la secretaria general invitará a ingresar nuevamente a la sala, para proceder con el escrutinio; para ello, la secretaria general abrirá cada sobre en presencia de todos los consejeros y se irá registrando cada voto en el cuadro de conteo que se proyectará en pantalla, para todos.

145. Realizada la primera ronda de votación por candidato único, ninguno obtuvo la mayoría absoluta, pues José Ismael Peña Reyes logró **tres votos (3)**, Raúl Esteban Sastre Fuentes **uno (1)** y el blanco **cuatro (4)**:



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
 Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
 Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

CANDIDATOS POR ORDEN ALFABÉTICO	PUNTAJE								TOTAL
JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES	1	1	1						3
RAÚL ESTEBAN SASTRE CIFUENTES	1								1
ABSTENCIONES									
VOTO EN BLANCO	1	1	1	1					4

146. En consecuencia, conforme a lo previsto en la metodología acordada, se realizó otra ronda de votación por único candidato, con el siguiente resultado:

CANDIDATOS POR ORDEN ALFABÉTICO	PUNTAJE								TOTAL
JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES	1	1	1	1					4
RAÚL ESTEBAN SASTRE CIFUENTES									
ABSTENCIONES									
VOTO EN BLANCO	1	1	1	1					4

147. Al no lograrse la mayoría absoluta, el CSU realizó la tercera ronda de votación de esta etapa, en la que **resultó elegido José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL**, como se advierte en la tabla de resultados:

CANDIDATOS POR ORDEN ALFABÉTICO	PUNTAJE								TOTAL
JOSÉ ISMAEL PEÑA REYES	1	1	1	1	1				5
RAÚL ESTEBAN SASTRE CIFUENTES									
ABSTENCIONES									
VOTO EN BLANCO	1	1	1						3

148. Finalmente, sin que se hubieran presentado observaciones al respecto, se expidió el comunicado 03 de 2024, mediante el cual se informó a la comunidad universitaria que «el profesor José Ismael Peña Reyes ha sido designado como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo 2024-2027» y la Resolución 046 de 2024, «[p]or la cual se designa al profesor José Ismael Peña Reyes como rector de la Universidad Nacional de Colombia para el periodo institucional 2024-2027».

149. Una vez descrito el procedimiento aplicado para la designación demandada, se analizará si, como exponen los actores, la metodología adoptada transgredió el artículo 17 del Reglamento Interno del CSU de la UNAL y el 72 del estatuto de la universidad.

150. Al respecto, según el artículo 17 del reglamento del CSU, «la toma de decisiones **se realizará aplicando las mayorías establecidas en el artículo 72 del Estatuto General**. Previo a la votación, la Secretaría General anunciará la cantidad de votos necesaria para la toma de decisión. La votación será abierta. **Las opciones de voto serán: SI, NO, en Blanco y Abstención**. Los miembros del Consejo podrán dejar constancia de su salvamento de voto si así lo deciden».

151. A su vez, según el artículo 72 del Estatuto General, para la designación del rector es necesario «**el voto favorable de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto que lo conforma**», esto es la mayoría absoluta, la cual se logra mínimo con el apoyo de cinco de los ocho miembros del CSU, que tienen derecho a voto.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

152. Así las cosas, en el presente asunto, según el procedimiento descrito, la Sala colige que el CSU de la UNAL, en su autonomía y de conformidad con la competencia asignada por Acuerdo 252 de 2017¹⁰⁹, definió la metodología bajo la cual elegiría al rector de la institución y, conforme a ello, fijó el protocolo y reglas a seguir, en atención a las diferentes situaciones que podrían presentarse en el desarrollo de la votación.

153. De igual manera, en la sesión extraordinaria, se sometieron a votación, en la forma acordada, a los cinco ganadores de la consulta previa, pues todos hicieron parte de la primera ronda de votación y cada consejero asignó el puntaje (de 1 a 5) que consideró apropiado. Es decir, cada uno de los miembros del CSU manifestó su voto en relación con la totalidad de los aspirantes puestos a su consideración.

154. Así entonces, resulta claro que los miembros del CSU sufragaron de forma directa frente a los cinco aspirantes puestos a su consideración en las rondas eliminatorias, sin que, por el hecho de asignar un puntaje, en orden de preferencia, pueda entenderse que los consejeros no votaron directamente, o que se desconoció la regla del «SI, NO, en Blanco y Abstención», que señala el artículo 17 del reglamento.

155. En todo caso, debe precisarse que, con el método adoptado por el CSU, sí hubo votación directa por candidato único; lo distinto es que esta efectuó sobre los dos candidatos que obtuvieron mayor puntaje en las rondas eliminatorias de votación ponderada.

156. Sobre este aspecto, conviene resaltar la facultad que le otorga la normativa interna al CSU para establecer el método de elección del rector, en el marco de la cual, dicho órgano analizó varias propuestas y se decantó por la ya explicada.

157. Asimismo, salta a la vista que el demandado fue elegido con la mayoría absoluta requerida y que en todas las rondas de votación (eliminatoria o directa) realizadas se incluyó la posibilidad de ejercer el voto directo por candidato, así como en blanco o en abstención.

158. Por lo expuesto, la Sala no encuentra demostrado que en las rondas de eliminación de candidatos, realizadas con el método de afectación ponderada, se hubiera limitado el derecho de los integrantes del CSU de votar a favor de uno u otro aspirante ni el voto directo, comoquiera que aquellos clasificaron en orden de preferencia a cada uno de ellos, al otorgarles un puntaje, que luego de ser totalizado, permitió eliminar a los candidatos que contaron con menos apoyo o aceptación del órgano colegiado.

159. Adicionalmente, los actores cuestionan que no se atendió a la regla de la mayoría absoluta exigida para la designación del rector. Sin embargo, como da cuenta el acta de la sesión eleccionaria, las rondas de votación ponderada fueron

¹⁰⁹ «Por el cual se reglamenta el procedimiento para la designación de rector en la Universidad Nacional de Colombia».



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

un mecanismo de selección de los candidatos con mayor apoyo o aceptación de la asamblea, que permitió descartar aquellos con menor respaldo, para luego votar por un solo candidato, siendo el demandado quien alcanzó la mayoría requerida para ser elegido rector, con un total de 5 votos de 8 posibles.

160. En ese sentido, la Sala advierte que el proceso de elección sí cumplió con la mayoría absoluta requerida, comoquiera que, luego de la etapa eliminatoria, al quedar seleccionados los dos candidatos con mayor respaldo del CSU, se llevaron a cabo tres rondas de votación con opción única, atendiendo a la metodología seleccionada por el mismo órgano de dirección del ente autónomo y conforme a lo previsto por el artículo 72 del estatuto de la universidad.

161. Igualmente, resulta claro que, con la designación acusada, no se vulneró la libertad de elección de los miembros del CSU ni el principio de autonomía universitaria, dado que, como se acreditó, los consejeros deliberaron y expresaron sus opiniones sobre los aspirantes al cargo y manifestaron su voluntad frente a los candidatos puestos a su consideración en las diferentes etapas, tanto de votación ponderada como directa sobre candidato único.

162. Aunado a ello, debe resaltarse que fue justo en ejercicio de la libertad de elección y del principio de autonomía universitaria, que los miembros del CSU escogieron el método de votación por medio del cual querían designar al rector para el periodo 2024-2027, con fundamento en la normativa de la UNAL, cuya decisión cumplió con la mayoría requerida para su adopción.

163. Al respecto, la Corte Constitucional¹¹⁰ ha definido el aludido principio de autonomía universitaria, como la «facultad de los centros educativos de determinar su dirección ideológica y [...] la potestad de los entes de educación superior, de dotarse de su propia organización interna [...]» y «una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normatividad, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político».

164. Con base en lo anterior, es posible señalar que una de las facetas de la autonomía universitaria es, justamente, la capacidad de que cada institución sea capaz de designar sus propias autoridades o gobernantes, lo cual se vio materializado en este caso, pues el órgano directivo en cuestión eligió a su rector, conforme al método de votación seleccionado por el mismo, sin la injerencia de otra autoridad o poder público.

165. Por otra parte, los accionantes alegan que el demandado no lideró las primeras rondas de votación, mientras que afirman que Leopoldo Alberto Múnera Ruíz hubiera sido el ganador, de haberse aplicado, desde el comienzo, el sistema de voto directo y que en las rondas de votación ponderada se buscó la eliminación de candidatos «fuertes».

¹¹⁰ Corte Constitucional, sentencias T-180A/10, C-589 de 1997 y T- 310 de 1999.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

166. Al respecto, debe decirse que, conforme al método adoptado por el CSU, fueron los candidatos José Ismael Peña Reyes y Raúl Esteban Sastre Cifuentes los que obtuvieron mayor respaldo de los consejeros, pues la sumatoria de los puntajes asignados, en orden de preferencia, permitieron que se mantuvieran en las dos votaciones de la primera etapa.

167. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con la metodología prevista por el CSU, las rondas de votación ponderada tenían carácter eliminatorio o de selección, razón por la cual, que un candidato obtuviera la mayor sumatoria en el puntaje asignado en una de las rondas, no implicaba que el mismo quedara elegido rector, teniendo en cuenta que sería en la etapa siguiente en la que se definiría quien ocuparía dicho cargo en la UNAL.

168. Sobre este aspecto, se tiene que, en efecto, en la primera ronda de votación ponderada, José Ismael Peña Reyes alcanzó el segundo mayor puntaje (27) y Leopoldo Alberto Múnera Ruíz obtuvo 28 puntos. Mientras que, en la segunda votación, el demandado obtuvo el mayor puntaje (19), y aquel quedó de tercero con 14 puntos, por lo que fue eliminado.

169. Lo anterior permite concluir que cada uno de los candidatos referidos obtuvieron en una de las rondas de votación ponderada el máximo puntaje, no obstante, aplicadas las reglas de la metodología definida por el CSU, Leopoldo Alberto Múnera Ruíz no logró mantenerse en la contienda, comoquiera que, en la segunda tanda eliminatoria, no estuvo dentro de los dos candidatos mejor puntuados.

170. Así las cosas, el dicho de los accionantes, según el cual, si se hubiera adoptado el sistema de voto directo, desde el comienzo, el ganador hubiera sido Leopoldo Múnera Ruiz, además de errado, desconoce la metodología acordada por el CSU, pues, como se demostró, el citado candidato Múnera, en la sesión del 21 de marzo de 2024, no alcanzó el puntaje necesario para superar las rondas eliminatorias; es decir, su nombre no fue sometido a la votación directa requerida para elegir rector de la UNAL.

171. Por otro lado, para los actores, el acto demandado incurrió en desviación de poder porque el método de votación ponderada o «Borda» se utilizó para manipular la elección y buscar excluir a Leopoldo Alberto Múnera Ruiz de la contienda.

172. En lo que atañe a este punto, debe reiterarse que fue conforme al método de votación definido por el CSU de la UNAL, que se llevó a cabo el proceso para elegir al rector y que la eliminación de Leopoldo Alberto Múnera Ruiz fue el resultado de la segunda ronda de votación ponderada, lo cual obedeció a los puntajes que le otorgaron los consejeros con derecho a voz y voto, sin que se haya demostrado alguna irregularidad en esa etapa.

173. Al respecto, debe destacarse que el acta de la sesión eleccionaria no da cuenta de objeciones o reparos por parte de los miembros del CSU, en cuanto a los



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

resultados de cada una de las rondas de votación, como tampoco frente a la eliminación del mencionado candidato. Por el contrario, para la designación, los consejeros aplicaron la metodología aprobada y discutida por ellos mismos, previo a la votación, y se siguió el protocolo establecido para cada una de las etapas de votación.

174. En consecuencia, la Sala no encuentra configurada la alegada desviación de poder, al no demostrarse que la implementación del método ponderado o «Borda» respondiera a un interés personal, diferente del previsto en el ordenamiento jurídico, ni se logró probar que dicho sistema fue manipulado para prescindir de algún candidato en específico.

175. Así las cosas, de acuerdo los argumentos esbozados, para esta Sección, el método definido por el CSU de la UNAL y la elección del rector de la universidad, para el periodo 2024-2027, fue el resultado de la aplicación de su normativa interna.

¿Deviene irregular o ilegal la posesión de José Ismael Peña Reyes al cargo de rector de la UNAL, ante el notario 14 del círculo de Bogotá?

176. En cuanto a este punto, la Sala debe advertir que, si bien los actores presentaron reparos en cuanto a la irregularidad de la posesión del demandado en el referido cargo, por la falta de suscripción del acta 5 del 21 de marzo de 2024, lo cierto es que, como lo puso de presente la representante del Ministerio Público, este no es un aspecto sobre el cual deba pronunciarse este juzgador, teniendo en cuenta que no es objeto del medio de control de nulidad electoral, previsto en el artículo 139 del CPACA.

177. Con relación a lo expuesto, esta Sección ya se ha pronunciado de forma reiterada, en el sentido de señalar que «las irregularidades relacionadas con la posesión no tienen la entidad para afectar la legalidad del acto de elección, comoquiera que se trata de una formalidad posterior a ella, que no está relacionada con la voluntad de la administración para designar»¹¹¹.

178. De modo que, la Sala no se referirá a los vicios relacionadas con el acto de posesión del demandado como rector de la UNAL, por no ser cuestiones relativas a la validez o legalidad del acto de designación acusado.

Decisión que se adopta

179. En conclusión, de conformidad con las anteriores razones antes expuestas, la Sala negará la nulidad de la designación de José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, para el periodo 2024-2027, contenida en el Acuerdo 05 del 21 de marzo de 2024 del CSU, en tanto, no se encontraron configuradas las causales de nulidad alegadas.

¹¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 22 de mayo de 2025. Radicado núm. 11001-03-28-000-2024-00189-00. MP. Gloria María Gómez Montoya. Tesis expuesta en Auto del 1 de junio de 2017. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 76001-23-33-000-2017-00372-01 y reiterado en sentencia del 22 de mayo de 2025. Radicado núm. 11001-03-28-000-2024-00189-00. MP. Gloria María Gómez Montoya.



Demandantes: Erick Adrián Velasco Burbano y otros
Demandado: José Ismael Peña Reyes, rector de la Universidad Nacional de Colombia, periodo 2024-2027
Radicado Acum.: 11001-03-28-000-2024-00141-00 (Ppal.)

180. En este punto, debe precisarse que el objeto del medio de control de nulidad electoral se limita a definir la legalidad de la elección que se juzgue, sin que haya lugar a restablecimiento alguno con ocasión de la decisión que se adopte, en cada caso¹¹².

181. Por tanto, se debe advertir que la decisión de negar la nulidad la elección de José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, para el periodo 2024-2027, no implica que esto tenga como consecuencia su regreso al cargo, pues se insiste este juez de lo electoral se limitó a definir su legalidad y no al reconocimiento de derecho alguno, por no ser de su competencia.

Por todo lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de facultades constitucionales y legales,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR la nulidad de la elección de José Ismael Peña Reyes, como rector de la UNAL, periodo 2024-2027, contenida en el Acuerdo 05 del 21 de marzo de 2024 del consejo superior universitario, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»

¹¹² Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto del 30 de junio de 2016. Radicado núm. 68001-23-33-000-2016-00-484-01. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.