

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS – Elección de los representantes de los docentes ante los diferentes órganos colegiados de dirección y gobierno de la institución / ACCION DE NULIDAD ELECTORAL – Es el medio judicial especial y propio por el cual se cometen a control de constitucionalidad y o legalidad únicamente los actos de elección y nombramiento / ACCION DE SIMPLE NULIDAD - Resolución que reglamenta el voto electrónico en la Universidad

La censura del demandante respecto de las elecciones realizadas el 30 de septiembre de 2010 en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, recae únicamente en que el mecanismo de voto electrónico que en éstas se utilizó y que lo fijó el Rector de la Institución en el artículo 31 de la Resolución N.º 424 de 2010 y lo reglamentó el Consejo Electoral mediante la Resolución N.º 24 de 2010, contraviene el artículo 16 del Estatuto Electoral de la Universidad que es norma superior y que prevé que es por medio del tarjetón que el elector expresa su intención de voto en cualquier elección que se adelante en la institución educativa. Estas resoluciones son actos de carácter general y por lo tanto no pasibles de ser examinadas en el escenario del presente proceso de nulidad electoral, en el cual su objeto se circunscribe única y exclusivamente al control judicial de los actos que declaran una elección o que efectúan un nombramiento. De manera que, por regla general, mientras tales actos generales no hayan sido suspendidos o anulados por esta Jurisdicción especial de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control ordinario que es el proceso de simple nulidad, es preciso partir de que gozan de la presunción de legalidad y de que los actos particulares proferidos a su amparo en principio están ajustados a derecho. En el sub-examine se desprende de los hechos que se exponen en la demanda que el demandante conocía desde antes del proceso de elección que impugna, la existencia de las Resoluciones números 424 de 2010 y 24 del mismo año, actos generales que censura de estar viciados de incompetencia. Sin embargo, no los sometió a control judicial instaurando el correspondiente proceso de nulidad simple antes de llevarse a cabo el proceso electoral, y a sabiendas de su convicción en tal sentido, participó en el proceso electoral universitario como candidato a representante de los profesores ante el Consejo Superior Universitario, cuyo resultado le fue desfavorable. A continuación promovió este contencioso electoral que es un proceso objetivo de legalidad cuyo propósito no es propiamente propender por la defensa de derechos subjetivos ni obtener de su restablecimiento, sino por la defensa en abstracto de la integridad del ordenamiento jurídico. Esta Sala ha dicho que cuando se alega que un acto administrativo se expidió en forma irregular debe acreditarse de una confrontación entre el procedimiento o la forma que la ley impone y el trámite que se cumplió para su formación la existencia o presencia de los defectos o irregularidades y la nulidad solo se producirá si se establece que las falencias fueron de tal entidad, que afectaron el sentido de la decisión, en este caso, que hubieran afectado el resultado electoral. En el presente caso nada de esto se presentó. Por lo tanto y debido a que el único reproche que en el concepto de violación de la demanda se atribuye al acto de elección es el del voto electrónico y no así la presencia de algún tipo de fraude o situación anómala que haya falseado la verdad de los resultados de la contienda o trámite electoral, con ocasión precisamente de haberse utilizado la modalidad del voto electrónico en vez del anterior método del tarjetón, la pretensión anulatoria no está llamada a prosperar y, por lo tanto, la sentencia del 3 de mayo de 2012 de la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se revocará.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00628-02

Actor: RIGOBERTO QUINTERO CAMACHO

Demandado: UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación formulados por el Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el apoderado de los señores Eugenio Gutiérrez Cely, Edgar Marino González Oviedo, Miguel Ángel Piragauta Aguilar, Ernesto Gómez Vargas, Pilar Esther Méndez Rivera y Wilson Gordillo Thiriat, contra la sentencia de 3 de mayo de 2012 proferida por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se dispuso:

***“DECLÁRASE** la nulidad de la elección de los representantes de los docentes ante los diferentes órganos de dirección y gobierno de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas contenida en el Acta Oficial de Escrutinios del 30 de septiembre de 2010 y de la Resolución 28 del 11 de octubre de 2010, por la cual se resuelve una impugnación contra la anterior elección, expedidas por el Consejo Electoral de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (...).”*

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El señor Rigoberto Quintero Camacho, en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad electoral, presentó demanda en la que elevó las siguientes pretensiones:

***“PRIMERO:** Que son nulos los actos de elección del Estamento Profesorado ante los diferentes Órganos Colegiados de Dirección y Gobierno de la Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”, realizados el día 30 de Septiembre de 2010 que culminaron con Acta oficial de escrutinios de fecha 30 de septiembre de 2010, por medio de la cual el Consejo Electoral de la Universidad Francisco*

José de Caldas, procedió a declarar los resultados oficiales de la votación.

SEGUNDO: *Que es nula el Acta oficial de escrutinios de fecha 30 de septiembre de 2010, por medio de la cual el Consejo Electoral de la Universidad Francisco José de Caldas, una vez recibidos por parte del Jefe de la Oficina Asesora de Sistemas los resultados electrónicos con fundamento en la consolidación de la información consignada en un aplicativo informático procedió a declarar los resultados oficiales de la votación y a señalar que “cuando transcurra el término para la interposición de los recursos y la resolución de los mismos, EL CONSEJO ELECTORAL DE LA UNIVERSIDAD ordenará a la Secretaría General de la Universidad que se expidan las respectivas credenciales a los representantes electos.”.*

TERCERO: *Que es nula la Resolución No. 28 de fecha Octubre 11 de 2010, mediante la cual el Consejo Electoral de la Universidad Distrital resuelve NEGAR la impugnación contra las elecciones del estamento profesoral para elegir a sus representantes ante los diferentes Órganos Colegiados de Dirección y Gobierno de la Institución.*

CUARTO: *Como consecuencia de lo anterior solicito se sirvan ordenar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, convocar a nuevas elecciones, mediante el Sistema de Tarjetón y demás procedimientos establecidos en el “Estatuto Electoral” Acuerdo No. 12 de 2006 expedido por el Consejo Superior Universitario de la Institución.*

QUINTO: *Que se decrete la suspensión provisional del Acta de Escrutinios y demás actos demandados incluyendo las respectivas credenciales que se hubieren llegado a expedir a la fecha de la admisión de la presente demanda.”.*

2. Hechos

Expone el demandante que el 30 de septiembre de 2010 se eligieron los representantes del estamento profesoral ante los diferentes órganos de dirección y gobierno de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas - en adelante la Universidad.

Que antes de celebrarse las elecciones, el Consejo Electoral de la Universidad, sin competencia para ello, expidió la Resolución N.º 24 de 24 de septiembre de 2010 mediante la cual modificó el Acuerdo N.º 12 de 26 de julio de 2006 “Por el cual se expide el Estatuto Electoral de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas” proferido por el Consejo Superior Universitario.

Expresa que el artículo 16 del Acuerdo N.º 12 de 2006 establece que el medio para votar será el tarjetón y que en la Resolución N.º 24 de 2010 tal medio se sustituyó por el voto electrónico.

Indica que el artículo 32 de la Resolución N.º 424 de 30 de junio de 2010 “Por la cual se convoca y reglamentan las elecciones del estamento profesoral para elegir a sus representantes ante los diferentes Órganos Colegiados de Dirección y Gobierno de la Institución, y las elecciones de la representación ante el Comité Paritario de Salud Ocupacional”, suscrita por el Rector de la Universidad, señala que la votación y escrutinio debe hacerse como lo establece el Acuerdo 12 de 2006, pese a lo cual el Consejo Electoral en el acto de modificación indica que éstos se realizan a través de la herramienta informática creada por la Oficina de Sistemas de la Universidad.

Que el 30 de septiembre de 2010 se levantó el acta de escrutinios y se declaró la elección de los representantes de los profesores ante los diferentes órganos de dirección y gobierno de la Universidad, decisión que impugnó por escrito de 5 de octubre de 2010. Que a través de la Resolución 28 de 11 de octubre de 2010 el Consejo Electoral desestimó el recurso.

3. Normas violadas y concepto de la violación

Señala como vulnerados los artículos 29 y 69 de la Constitución Política; 55 de la Ley 30 de 1992; 14 del Acuerdo 03 de 1997 “Por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”; 1º, 2º, 13, 26 y 27 del Acuerdo 12 de 2006 Estatuto Electoral de la Universidad.

Que el “proceso electoral” demandado desconoce la normativa aludida porque el Estatuto Electoral de la Universidad establece el procedimiento que debe seguirse para elegir los representantes de los profesores ante los órganos de dirección y gobierno de la institución educativa, de manera que si éste se desconoce el acto de elección se vicia de nulidad.

Afirma que el Acuerdo 12 de 2006 es una norma estatutaria y por ello solo el Consejo Superior Universitario puede modificarlo, pues esa facultad no se confirió al Consejo Electoral o al Rector de la Universidad, persona que, carente de

competencia, indicó en el artículo 31 de la Resolución N.º 424 de 2010 que el voto sería electrónico y para su implementación comisionó al Consejo Electoral.

Que el Consejo Electoral desestimó la impugnación que instauró contra el acto que declaró la elección con el argumento que el Rector de la Universidad sí es competente para reglamentar el proceso electoral y que ese Consejo con la Resolución N.º 24 de 2010 no modificó el Acuerdo 12 de 2006.

4. Trámite en primera instancia

En auto de 11 de noviembre de 2010, el Tribunal admitió la demanda y ordenó notificar personalmente al agente del Ministerio Público, al Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y al Presidente del Consejo Electoral de esa institución educativa. También negó la solicitud de suspensión provisional.

Mediante providencia de 22 de febrero de 2011, de oficio el Tribunal declaró la nulidad de lo actuado por indebida integración del litisconsorcio necesario por pasiva, en consecuencia, ordenó notificar la demanda a las personas que fueron elegidas como representantes de los profesores ante los diferentes órganos de dirección y gobierno de la Universidad, en los términos del artículo 233¹ del Código Contencioso Administrativo.

Por auto de 26 de abril de 2011 se abrió el proceso a pruebas.

Por escrito del 29 del mismo mes y año, los señores Eugenio Gutiérrez Cely, Edgar Marino González Oviedo, Miguel Ángel Piragauta Aguilar, Ernesto Gómez Vargas, Pilar Esther Méndez Rivera y Wilson Gordillo Thiriat, representantes de los profesores ante los diferentes órganos de la Universidad Distrital, actuando por intermedio de apoderado judicial, contestaron la demanda. Erróneamente, el Tribunal estimó que el citado memorial lo presentaban en calidad de terceros, por lo que amparado en el artículo 235 del Código Contencioso Administrativo negó “la solicitud de intervención de terceros por cuanto no fue presentada dentro del término”.

¹ “Artículo 233.- Auto admisorio de la demanda.- (...) Si por virtud de la declaración de nulidad hubiere de practicarse un nuevo escrutinio, se entenderán demandados todos los ciudadanos declarados elegidos por los actos cuya nulidad se pretende. En este caso se les notificará mediante edicto que durará fijado cinco (5) días en la secretaría y se publicará por una sola vez en dos (2) periódicos de amplia circulación en la respectiva circunscripción electoral (...).”.

La decisión del Tribunal de negar la intervención de las personas que fueron elegidas representantes del estamento profesoral ante los diferentes órganos de dirección y gobierno de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas fue apelada y la Sección Quinta del Consejo de Estado en auto de 15 de noviembre de 2011 la revocó.

Consideró que, en efecto, el escrito radicado por los miembros del estamento profesoral se presentó de manera extemporánea pero que, sin embargo, su intervención en el proceso no lo era en calidad de terceros sino de demandados atendiendo a que una declaración de nulidad del acto demandado afectaría su elección, en esa medida el Tribunal Administrativo de Cundinamarca les debía permitir ejercer la defensa de sus derechos en tal calidad.

5. Contestaciones de la demanda

Como quedó expuesto, los señores Eugenio Gutiérrez Cely, Edgar Marino González Oviedo, Miguel Ángel Piragauta Aguilar, Ernesto Gómez Vargas, Pilar Esther Méndez Rivera y Wilson Gordillo Thiriat, no contestaron la demanda en la oportunidad procesal prevista para ello.

De la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

En escrito de 15 de abril de 2011 el señor Inocencio Bahamón Calderón, Rector de la Universidad, manifiesta que reitera lo expuesto en la contestación de la demanda presentada antes que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarara por auto del 22 de febrero de 2011 la nulidad de lo actuado dentro del proceso por falta de notificación del auto admisorio a las personas elegidas representantes de los profesores ante los diferentes órganos de dirección y gobierno de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

En ese escrito, mediante apoderado judicial, la Universidad se opuso a las pretensiones de la demanda pues, a su juicio, la Resolución N.º 424 de 30 de junio de 2010 se expidió por el Rector de la Universidad en uso de las facultades que le confiere el literal j) del Acuerdo 003 de 1997 proferido por el Consejo Superior Universitario, según el cual corresponde al Rector reglamentar y convocar las elecciones.

Que el Consejo Electoral, con sustento en el acto aludido, expidió la Resolución N.º 24 de 24 de septiembre de 2010 producto de un proceso que inició a principios de ese año con una consulta democrática como prueba piloto para adoptar el voto electrónico en la institución, sin que se pretendiera modificar el Estatuto General sino en búsqueda de la implementación de un mecanismo de votación que respetara los principios constitucionales y electorales que rigen la Universidad.

Que el Consejo Electoral, facultado por la Resolución N.º 424 de 2010 y por el Estatuto Electoral, reglamentó el voto electrónico a través de la Resolución N.º 24 de 2010. Que en el presente caso no se presenta ninguna causal de nulidad electoral y que se respetó la voluntad del electorado.

Expresó que el demandante sabía de la implementación del voto electrónico porque para su institucionalización se adelantó un proceso dentro del cual él se postuló como candidato a representante del estamento profesoral. Que ahora no puede afirmar que al votar se encontró con un proceso diferente cuando la realidad muestra que obtuvo 207 votos.

6. Alegatos de conclusión

El demandante presentó los alegatos extemporáneamente.

6.1 De los ciudadanos elegidos como representantes de los profesores ante los Órganos de Dirección y Gobierno de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

El apoderado de los demandados manifestó que desde la expedición de la Resolución N.º 424 de 30 de junio de 2010 se sabía que las elecciones en la Universidad podrían realizarse por voto electrónico, es decir, los candidatos y los electores conocían tres meses antes de las elecciones la forma de votación, respecto de la cual, además, el Consejo Electoral hizo pruebas con 6 meses de antelación.

Que el Rector tiene competencia para convocar y reglamentar las elecciones de la Universidad y que el Consejo Electoral es la máxima autoridad electoral, por lo cual no se puede dudar sobre sus facultades para reglamentar lo relativo al voto electrónico.

Con fundamento en los anteriores argumentos solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda.

6.2 De la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

El Rector de la Universidad reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda y adicionó que el Presidente del Consejo Superior Universitario en el Acta N.º 19 de 19 de agosto de 2010 pidió respaldar la decisión del Consejo Electoral de implementar el voto electrónico, propuesta que fue apoyada por unanimidad.

Que esa Institución no ha vulnerado la Constitución Política y la ley. Que el demandante no probó que las elecciones cuya nulidad pretende desconocieron las normas en que debían fundarse, se expidieron por funcionarios u organismos incompetentes, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, falsa motivación, desviación del poder u otra causal que afecte su legalidad.

7. La sentencia apelada

Se trata de la proferida el 3 de mayo de 2012 por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se declaró la nulidad de la elección de los representantes de los docentes ante los diferentes Órganos de Dirección y Gobierno de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, contenida en el acta de escrutinios de 30 de septiembre de 2010 y la Resolución N.º 28 de 11 de octubre de 2010.

Como sustento de esa decisión expuso que a efectos de decidir sobre la legalidad de la elección que se demanda, se debe establecer si el voto electrónico se ajustó a lo que prevé el Acuerdo 12 de 2006 o Estatuto Electoral de la Universidad, acto administrativo que solo puede ser modificado por el Consejo Superior Universitario.

Que el artículo 60 de la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, establece que el Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de las universidades y que, de conformidad con el literal d) del artículo 65 ídem, dentro de sus funciones se

encuentra la de expedir y modificar los estatutos y reglamentos de las instituciones educativas.

Que en uso de tal facultad el Consejo Superior de la Universidad Distrital expidió el Acuerdo 03 de 1997 o Estatuto General, en cuyo artículo 16 se atribuye al Rector la función de reglamentar y de convocar las elecciones². Que el mismo órgano a través del Acuerdo N.º 12 de 2006 reconoce al Consejo Electoral como máxima autoridad electoral de la Universidad.

Que en el Acuerdo N.º 12 de 2006, emanado del Consejo Superior Universitario, se establece el tarjetón electoral como mecanismo de votación, sin que exista norma o acto administrativo que habilite al Consejo Electoral o al Rector de la Universidad a implementar este medio diferente de votación, lo cual permite concluir que compete exclusivamente al Consejo Superior Universitario, adoptar una medida en tal sentido.

Sostuvo que la facultad conferida de manera general mediante el artículo 16 del Acuerdo 003 de 1997 al Rector para “reglamentar las elecciones”, no conlleva la de poder modificar el Estatuto Electoral, circunstancia por la cual el proceso electoral demandado desconoció tal Estatuto por realizarse a través de voto electrónico y no de tarjetón como lo preceptúa el artículo 16 ídem. Que la falta de competencia del Rector y del Consejo Electoral para implementar el voto electrónico constituye motivo suficiente para declarar la nulidad del acto acusado.

8. Recursos de apelación

El Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el apoderado de los ciudadanos cuya elección se anuló, en escritos separados apelaron la sentencia de primera instancia, pero solo la sustentó el apoderado de la Universidad, de la siguiente forma:

Que el artículo 32 del Acuerdo N.º 12 de 2006 indica que en aquellos aspectos no regulados en ese acto se aplicará el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986) para elecciones por voto ciudadano.

² “**ARTÍCULO 16.- FUNCIONES.**- Son funciones del Rector: (...)j. Reglamentar y convocar elecciones.”

Que el artículo 258 de la Constitución Política prevé que en los procesos electorales se podrá implementar el voto electrónico y, con ese fin, se profirió la Ley 892 de 2004 “Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional (sic)”, norma que confiere a la organización electoral competencia para establecer el medio electrónico de inscripción y votación, el cual la Universidad, en uso de su autonomía adoptó en la Resolución N.º 424 de 2010.

Que el Estatuto Electoral de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas adoptado mediante el Acuerdo 12 de 2006 del Consejo Superior Universitario, prevé el tarjetón como medio para votar en elecciones populares, sin que ello signifique que se restrinja la posibilidad de que los otros órganos electorales de la Universidad, en aplicación del artículo 32 del Acuerdo 12 de 2006, puedan establecer otro mecanismo de votación como el voto electrónico.

Que el acto que declara la elección tiene el carácter de complejo y que el presente debate se inicia con la expedición de la Resolución N.º 424 de 2010 “Por la cual se convoca y reglamentan las elecciones del estamento profesoral para elegir a sus representantes ante los diferentes Órganos Colegiados de Dirección y Gobierno de la Institución, y las elecciones de la representación ante el Comité Paritario de Salud Ocupacional”, acto que goza de presunción de legalidad. Que el estudio del Juez en el presente proceso de nulidad electoral debe centrarse en analizar el acto particular y concreto de elección y no el acto de naturaleza general y abstracta, como erróneamente hizo el Tribunal, pues para su control existe otra acción contenciosa.

Que si ese acto administrativo general que consagra el voto electrónico no ha sido anulado, su presunta ilegalidad no puede servir de sustento para declarar la nulidad de la elección.

Afirmó que el Consejo Superior Universitario mediante las actas Nos. 19 de 19 de agosto de 2010 y 25 de 21 de octubre de 2010 respaldó la implementación del voto electrónico, lo que demuestra que sí dio su aval, hecho que confirmó el Presidente de ese Consejo en el testimonio que rindió dentro del proceso.

Con fundamento en los anteriores argumentos solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia.

9. Trámite en segunda instancia, alegatos y concepto del Ministerio Público

El recurso de apelación se admitió por auto de 6 de agosto de 2012, en el cual se dispuso la fijación en lista para que las partes alegaran de conclusión. También se ordenó la notificación personal al Agente del Ministerio Público del auto que admitió el recurso de apelación para que rindiera el correspondiente concepto.

El demandante, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas mediante apoderado judicial y el apoderado de los demandados reiteraron los argumentos que expusieron en la demanda y en las contestaciones.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia porque si bien la Constitución Política consagra la autonomía universitaria, no se puede desconocer que los artículos 64 y 65 de la Ley 30 de 1992 prevén que el Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de las universidades, al que corresponde, entre otras atribuciones, modificar los estatutos y reglamentos de esas instituciones.

Que, en esa medida, solo el Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas podía modificar el Estatuto Electoral y cambiar el voto por tarjetón por el voto electrónico.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y 231 del Código Contencioso Administrativo³, la Sección Quinta es competente para conocer del

³ *Aplicable al asunto bajo estudio por haberse instaurado la demanda antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-.*

recurso de apelación propuesto contra la sentencia dictada, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2. **Del asunto objeto de debate**

Corresponde a la Sala determinar, en los términos de los recursos de apelación propuestos contra la sentencia de 3 de mayo de 2012, si la elección del estamento profesoral ante los diferentes órganos de dirección y gobierno de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas está viciada de nulidad porque tanto el Rector, como el Consejo Electoral de esa Universidad, carecían de competencia para modificar el Estatuto Electoral adoptado por el Consejo Superior Universitario mediante el Acuerdo 12 de 2006, en el sentido de establecer el voto electrónico como mecanismo de votación, en lugar del tarjetón.

3. **Cuestión previa**

El Acuerdo 12 de 26 de julio de 2006 “Por el cual se expide el Estatuto Electoral de la Universidad Francisco José de Caldas”, prevé en el artículo 16 que el tarjetón electoral es el medio físico en el que cada elector expresa su voto y que “En un mismo tarjetón electoral se pueden incluir los nombres de los aspirantes a **varios organismos**”. (Negrita fuera de texto)

El Rector de la Universidad demandada, en uso de las atribuciones estatutarias consagradas en el artículo 1º de la Resolución N.º 424 de 30 de junio de 2010, “Por la cual se convoca y reglamentan las elecciones del estamento profesoral para elegir a sus representantes **ante los diferentes Órganos Colegiados de Dirección y Gobierno de la Institución**, y las elecciones de la representación ante el Comité Paritario de Salud Ocupacional”, convocó a las 8 de la mañana del 30 de septiembre de 2010 con el fin de adelantar las elecciones de “(...) los representantes de **los diferentes Órganos Colegiados de Dirección y Gobierno de la Institución** (...)”, los cuales son (Negrita fuera de texto):

a) Un (1) representantes profesor de la Universidad y su suplente para el Consejo Superior Universitario.

b) Dos (2) representantes profesores de la Universidad para el Consejo Electoral.

c) Un (1) representante profesor de la Universidad y su suplente para el Consejo Académico.

d) Un (1) representante profesor de la Universidad y su suplente para el Consejo de Facultad de Ingeniería.

e) Un (1) representante profesor de la Universidad y su suplente para el Consejo de Facultad de Ciencia y Educación

f) Un (1) representante profesor de la Universidad y su suplente para el Consejo de Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

g) Un (1) representante profesor de la Universidad y su suplente para el Consejo de Facultad de Tecnología.

h) Un (1) representante profesor de la Universidad y su suplente para el Consejo de Facultad de Artes – ASAB.

i) Dos (2) docentes de carrera de la universidad, para el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje.”

Finalizada la jornada electoral, mediante el acta oficial de escrutinios de 30 de septiembre de 2010, el Consejo Electoral de la Universidad declaró la elección de cada uno de los representantes **ante los diferentes órganos de dirección y gobierno de la Institución educativa.** (fls. 11 a 14 cuaderno 1)

Así las cosas, no existe duda que el señor Rigoberto Quintero Camacho demandó la nulidad del acto que contiene declaratoria de diferentes elecciones: La de los representantes de los profesores ante cada uno de los distintos órganos de la Universidad Distrital, elecciones que tuvieron lugar el mismo día y que están contenidas en el acta de 30 de septiembre de 2010 emanada del Consejo Electoral.

Entonces, como se trató de distintas elecciones, en estricto sentido ello impondría que cada una se impugnara judicialmente mediante demanda separada, posición reiterada de la Sala al respecto⁴.

Luego, la situación en principio conduciría a declarar probada de oficio la excepción de indebida acumulación de pretensiones y, en consecuencia, a que se dictara sentencia inhibitoria.

⁴ Sobre la materia la Sala se pronunció en las sentencias de 19 de enero de 2006 proferida dentro del expediente 2004-00002-02 con ponencia del Consejero Darío Quiñones Pinilla y del 9 de marzo de 2006 proferida dentro del expediente 2003-00012-01 con ponencia del Consejero Filemón Jiménez Ochoa.

No obstante, en este caso es claro que todas las elecciones que se demandan se llevaron a cabo en la misma fecha: el 30 de septiembre de 2010 y que provienen de la misma convocatoria, Además, se declararon en el mismo acto administrativo proferido por la misma autoridad: el Consejo Electoral de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Adicionalmente, la censura que sirve de sustento a la demanda se extiende a todas las elecciones (la causal de nulidad que se alega se imputa a todas las elecciones: la falta de competencia del Rector de la Universidad y del Consejo Electoral para modificar, mediante las Resoluciones 424 y 24 de 2010, respectivamente, el sistema de votación previamente establecido en el Estatuto Electoral por el Consejo Superior Universitario, única autoridad que goza de esa autorización).

Debido a estas especiales connotaciones de identidad que presentan todas las elecciones aquí demandadas, contenidas en el mismo acto administrativo, a las cuales la demanda les atribuye igual reproche, la Sala, en aplicación de los principios de celeridad y de economía procesal, considera admisible que se hayan acusado en una misma demanda, razón que impone que puede tener pronunciamiento de mérito.

3.1 Del control de legalidad de los actos de carácter general en la acción de nulidad electoral

El contencioso Electoral o acción de nulidad electoral, es el medio judicial especial y propio por el cual se cometen a control de constitucionalidad y/o legalidad únicamente los actos de elección y nombramiento. Los actos administrativos de carácter general como los que reglamentan el procedimiento para adelantar una determinada elección deben demandarse por el medio de control de nulidad.

Sobre el particular, la Sección Quinta del Consejo de Estado⁵ dijo:

“(…)

*Tras haber demostrado que el proceso electoral sólo tiene por objeto juzgar la legalidad de actos de elección o de nombramiento, y que por ende ese escenario excluye abiertamente la posibilidad de enjuiciar la legalidad de actos de contenido electoral, como el caso de los actos generales proferidos para regular procesos de selección, bien puede colegirse por la Sala que **en la labor de examinar la legalidad de un acto de nombramiento no resulta***

⁵ Sentencia de 7 de marzo de 2011, proferida dentro del expediente 2010-00006-00, C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

procedente estudiar eventuales razones de ilegalidad alegadas respecto de un acto general que haya servido de fundamento a su expedición, debido a que tal hipótesis llevaría a incluir en el objeto del proceso especial electoral materias que son propias del proceso ordinario de nulidad simple (...)."
(Negrita fuera de texto)

Dicha posición se reiteró en reciente sentencia de 7 de marzo de 2013, proferida dentro del expediente N.º 2012-00020-00, con ponencia del Consejero doctor Alberto Yepes Barreiro:

"(...) Entonces, no es cierto que el Consejo Superior de la Universidad haya obrado sin competencia al expedir el Acuerdo 001 de 26 de enero de 2012, puesto que su obrar estuvo ajustado al Estatuto Electoral de la Universidad, que es una norma que goza de presunción de legalidad y que no ha sido suspendida ni anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De otro lado, en caso de calificarse el Acuerdo 001 de 26 de enero de 2012, como un reglamento y por lo mismo como un acto de carácter general, diría la Sala que el fracaso de la demanda sería igualmente inevitable, en atención a que jurisprudencialmente ha sostenido esta Sección que en el contencioso de nulidad electoral no es jurídicamente viable juzgar junto al acto electoral otros actos de contenido electoral, puesto que esa posibilidad no solo desconoce lo dispuesto en el artículo 229 del C.C.A., sino que también contradice la 3ª regla de la acumulación de pretensiones establecida en el artículo 82 del C. de P. C., modificado por el Decreto 2282 de 1989 artículo 1º numeral 34, según la cual la acumulación es procedente en la medida "Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento."

Porque la posibilidad de juzgar conjuntamente el acto de elección y un acto de carácter general, como es un reglamento, no puede ocurrir bajo una misma cuerda procesal pues el acto electoral se enjuicia por el procedimiento especial consagrado para el contencioso de nulidad electoral, mientras que el acto de contenido electoral se encausa por la senda del proceso ordinario."

Por lo tanto, ha sido reiteración de la Sala que el escenario propio para impugnar los actos de carácter general es la acción de simple nulidad.

En el sub-examine el demandante funda el vicio de nulidad del acto que contiene las declaraciones de elección de los representantes del estamento profesoral ante los distintos órganos de dirección y gobierno de la Universidad Francisco José de Caldas, no en que en los comicios que las precedieron o en la etapa de escrutinios se hubiere presentado alguna modalidad de fraude o circunstancia que falsee la

verdad, tampoco en que los representantes a ser parte del estamento profesoral que resultaron elegidos no reúnan los requisitos de elegibilidad o están incurso en inhabilidades.

El reproche se sustenta en que el procedimiento de votación que se llevó a cabo en esos comicios universitarios no podía estar apoyado en la Resolución N.º 424 de 2010 “Por la cual se convoca y reglamentan las elecciones del estamento profesoral para elegir a sus representantes **ante los diferentes Órganos Colegiados de Dirección y Gobierno de la Institución**, y las elecciones de la representación ante el Comité Paritario de Salud Ocupacional”, expedida por el Rector de la Universidad Francisco José de Caldas, ni en la Resolución N.º 24 de 2010 emanada del Consejo Electoral de la misma Institución educativa, “Por la cual se reglamenta el voto electrónico en las elecciones programadas por la Resolución de Rectoría N.º 424 de 2010”, pues estos actos administrativos contradicen el Acuerdo 12 de 2006 o Estatuto Electoral de la Universidad ello, debido a que lo modifican sin competencia para ello pues varían el sistema de votación de tarjetón por el voto electrónico.

4. Del caso concreto

La censura del demandante respecto de las elecciones realizadas el 30 de septiembre de 2010 en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, como ya antes se expresó, recae únicamente en que el mecanismo de voto electrónico que en éstas se utilizó y que lo fijó el Rector de la Institución en el artículo 31⁶ de la Resolución N.º 424 de 2010 y lo reglamentó el Consejo Electoral mediante la Resolución N.º 24 de 2010, contraviene el artículo 16⁷ del Estatuto Electoral de la Universidad que es norma superior y que prevé que es por medio del tarjetón que el elector expresa su intención de voto en cualquier elección que se adelante en la institución educativa.

Alega que las elecciones de los representantes del estamento profesoral ante los diferentes órganos de dirección y gobierno de la Universidad Distrital, los cuales son: **(i) el Consejo Superior universitario; (ii) el Consejo Electoral; (iii) el Consejo**

⁶ “**ARTÍCULO 31.- VOTACIÓN ELECTRÓNICA.-** De acuerdo con las condiciones técnicas, tecnológicas y logísticas, que establezca la Organización Electoral, y en la medida que las mismas lo permitan, los procedimientos electorales se realizarán mediante Voto Electrónico.

PARÁGRAFO.- El Consejo Electoral de la universidad reglamentará lo correspondiente al procedimiento del voto electrónico.”

⁷ “**ARTÍCULO 16.- TARJETÓN ELECTORAL.-** El tarjetón electoral es el medio físico en el que cada elector expresa su voto. El tarjetón Electoral es elaborado y distribuido oficialmente por la Universidad bajo la dirección y responsabilidad del Consejo Electoral de la Universidad y contiene los siguientes datos: (...).” (Negrita fuera de texto)

Académico; (iv) el Consejo de la Facultad de Ingeniería; (v) el Consejo de la Facultad de Ciencia de la Educación; (vi) el Consejo de la Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales; (vii) el Consejo de la Facultad de Tecnología; (viii) el Consejo de la Facultad de Artes - ASAB y, (ix) el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje, contenidas en el acta oficial de escrutinios de 30 de septiembre de 2010, están viciadas de nulidad porque el voto electrónico se implementó por el Rector y se reglamentó por el Consejo Electoral, careciendo de competencia para ello, pues legal y estatutariamente el único órgano facultado para modificar el Estatuto Electoral es el Consejo Superior Universitario.

Como ya se advirtió estas resoluciones son actos de carácter general y por lo tanto no pasibles de ser examinadas en el escenario del presente proceso de nulidad electoral, en el cual su objeto se circunscribe única y exclusivamente al control judicial de los actos que declaran una elección o que efectúan un nombramiento.

De manera que, por regla general, mientras tales actos generales no hayan sido suspendidos o anulados por esta Jurisdicción especial de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control ordinario que es el proceso de simple nulidad, es preciso partir de que gozan de la presunción de legalidad y de que los actos particulares proferidos a su amparo en principio están ajustados a derecho.

En el sub-examine se desprende de los hechos que se exponen en la demanda que el demandante conocía desde antes del proceso de elección que impugna, la existencia de las Resoluciones números 424 de 2010 y 24 del mismo año, actos generales que censura de estar viciados de incompetencia. Sin embargo, no los sometió a control judicial instaurando el correspondiente proceso de nulidad simple antes de llevarse a cabo el proceso electoral, y a sabiendas de su convicción en tal sentido, participó en el proceso electoral universitario como candidato a representante de los profesores ante el Consejo Superior Universitario, cuyo resultado le fue desfavorable. A continuación promovió este contencioso electoral que es un proceso objetivo de legalidad cuyo propósito no es propiamente propender por la defensa de derechos subjetivos ni obtener de su restablecimiento, sino por la defensa en abstracto de la integridad del ordenamiento jurídico.

Lo importante, sin duda, es que se haya garantizado el derecho fundamental a elegir (por parte de los votantes) y a ser elegido y ocupar cargos públicos (por parte de los candidatos), los cuales, de ninguna manera se restringen o afectan si se trata de una votación por papeleta o electrónica, pues lo relevante para el votante y para el candidato es que se garantice la oportunidad de, libremente, expresar su decisión.

La expedición irregular como vicio que anula los actos administrativos se estructura cuando en su proceso de formación se desconocen las formalidades establecidas por la ley, o cuando el respectivo acto se profiere sin atender los procedimientos establecidos. Este vicio afecta el elemento de la validez que concierne a su adecuación a las formalidades.

Esta Sala ha dicho que cuando se alega que un acto administrativo se expidió en forma irregular debe acreditarse de la una confrontación entre el procedimiento o la forma que la ley impone y el trámite que se cumplió para su formación la existencia o presencia de los defectos o irregularidades y la nulidad solo se producirá si se establece que las falencias fueron de tal entidad, que afectaron el sentido de la decisión, en este caso, que hubieran afectado el resultado electoral. En el presente caso nada de esto se presentó.

Por lo tanto y debido a que el único reproche que en el concepto de violación de la demanda se atribuye al acto de elección es el del voto electrónico y no así la presencia de algún tipo de fraude o situación anómala que haya falseado la verdad de los resultados de la contienda o trámite electoral, con ocasión precisamente de haberse utilizado la modalidad del voto electrónico en vez del anterior método del tarjetón, la pretensión anulatoria no está llamada a prosperar y, por lo tanto, la sentencia del 3 de mayo de 2012 de la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se revocará.

*En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,*

F A L L A

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia dictada el 3 de mayo de 2012 por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda atendiendo las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- En firme esta decisión, vuelva el expediente al Tribunal de origen.

COPÍESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA
Presidenta

L. JEANNETTE BERMÚDEZ B.

ALBERTO YEPES BARREIRO