



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, treinta (30) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)  
Magistrada Ponente: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**

<b>NULIDAD ELECTORAL</b>	
Expediente:	54-001-23-33-000-2023-00157-00
Demandante:	Jorge Heriberto Moreno Granados
Demandado:	Universidad Francisco de Paula Santander – Leidy Viviana Umbarila Vélez
Asunto:	Auto admite demanda y resuelve medida cautelar

En atención al informe secretarial que antecede, procede la Sala a resolver lo pertinente en relación con la admisión de la demanda y la solicitud de medida cautelar, previos los siguientes:

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda**

El señor Jorge Heriberto Moreno Granados presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, a través de la cual solicitó el despacho favorable de las siguientes pretensiones:

*"2.1. Se declare la nulidad del acuerdo 079 del 29 de junio de 2023 del Consejo Superior de la Universidad Francisco de Paula Santander que contiene la designación de la señora LEIDY VIVIANA UMBARILA VÉLEZ como representante del sector productivo ante el CSU de la UFPS, tal y como se lee en el artículo único del acuerdo el cual me permito transcribir: (...)*

*2.2. Que como consecuencia de la anulación del acuerdo 079 de 2023 del CSU de la UFPS del 29 de junio de 2023 se ordene al Consejo Académico designar legalmente al representante del Sector Productivo ante el CSU de la UFPS y al señor Gobernador del Departamento Norte de Santander cumplir con el procedimiento establecido en el parágrafo 5 del artículo 21 del acuerdo 048 de 2007 o Estatuto General de la UFPS."*

Como causal de nulidad invocó la "infracción de las normas en que debía fundarse" de conformidad con lo establecido en el Artículo 137 del CPACA, señalando como normas vulneradas las siguientes:

- Artículo 16 del Acuerdo 019 de 1994 "Reglamento Interno del CSU"

Explicó el demandante que de conformidad con lo establecido en el Artículo 16 del Acuerdo 019 de 1994, el Consejo Superior Universitario solo puede sesionar con la presencia de "más de la mitad" de los miembros con derecho a voto.

En ese orden, advirtió que en la sesión del Consejo Superior Universitario llevada a cabo el día 29 de junio de 2023 asistieron únicamente seis (06) de los nueve (09) miembros con derecho a voto, lo cual constituía el *quórum* mínimo para sesionar, para tal efecto, relacionó los nombres de los asistentes así:

- "
1. *CARLOS ALBERTO BOLIVAR CORREDOR. En representación del presidente de la República. Con derecho a voto. Particular.*
  2. *LUIS EDUARDO TRUJILLO TOSCANO. En representación del estamento profesoral, con derecho a voto. Servidor público.*
  3. *PEDRO AVILIO ONTIVEROS. En representación de los exrectores con derecho a voto. Particular.*
  4. *CLARA MARCELO (sic) ANGULO SANTANDER. En representación del señor Gobernador del departamento Norte de Santander. Con derecho a voto. Servidora pública.*
  5. *JOSÉ LEONARDO SÁNCHEZ QUINTERO. Representante de los egresados de la UFPS ante el CSU. Servidor Público.*
  6. *JESUS ALBERTO MANZANO CAÑIZARES representante de los estudiantes, particular ejerciendo funciones propias del CONSEJO SUPERIOR de la UFPS."*

No obstante, advirtió el demandante que en el transcurso de la sesión, el Consejero Carlos Alberto Bolívar Corredor se retiró por no estar de acuerdo con la confirmación que se anunció sobre la designación de la señora Patricia Adelina Vélez Laguado como representante de las directivas académicas ante el CSU por designación del Consejo Académico, por lo que consideró el demandante que se afectó el *quórum* deliberatorio y decisorio del CSU y por tanto la sesión debió levantarse.

Explicó entonces el demandante que el *quórum* deliberatorio del CSU es mínimo de seis (06) de sus miembros con derecho a voto, como quiera que el Artículo 16 del Acuerdo 019 establece que debe ser "más" de la mitad y por tanto, esta conjunción que significa "adición" implica que debe sumarse uno, dos o tres miembros a la mitad de aquellos con derecho a voto, por lo que debe ser calculado así:

- 4.5 más 1 = 5.5 y se aproxima a 6 *quórum* mínimo para sesionar
  - 4.5 más 2 = 6.5 y se aproxima a 7 *quórum* de **sobra** para sesionar
  - 4.5 más 3 = 7.5 y se aproxima a 8 *quorum* de **sobra** para sesionar
  - 4,5 más 4 = 8.5 y se aproxima a 9 *quórum* máximo de **sobra** para sesionar
- ya que el total de miembros con derecho a voto de la  
que componen el CSU de la UFPS son 9.

Lo anterior, por cuanto en su opinión, la mitad matemática (que para el caso de los miembros del CSU es de 4.5) es distinta a la mitad

deliberativa, la cual debe corresponder a números enteros sin fracciones, dada la imposibilidad de que, en palabras del demandante: *"a una reunión asistan cuatro personas enteras y una media persona"*.

Para tal efecto, citó como ejemplo la sentencia C-784 de 2014 a través de la cual, la Corte Constitucional explicó cómo debe calcularse el *quórum* deliberatorio y decisorio de las comisiones del Congreso de la República y concluyó que el acto administrativo demandado violó el Artículo 16 del Acuerdo 019 de 1994, como quiera que tras el retiro del Consejero Bolívar Corredor, el *quórum* quedó reducido a cinco (05) miembros y por tanto, el CSU no podía sesionar y aprobar el Acuerdo 079 de 2023.

- Parágrafo 5 del Artículo 21 del Acuerdo 048 de 2007 del CSU de la UFPS "Estatuto General".

Aunado a lo anterior, explicó el demandante que en su opinión, el acto administrativo demandado violó el Parágrafo 5 del Artículo 21 del Acuerdo 048 de 2007, debido a que con la comunicación (terna) enviada el día 22 de junio de 2023, el señor Gobernador del Departamento Norte de Santander para la designación del representante del sector gremial ante el Consejo Superior Universitario, no informó *"la fecha cuando solicitó candidato a la agremiación a la que presuntamente pertenece, (ya que no informa cuál es la agremiación) de la designada LEIDY VIVIANA UMBARILA VÉLEZ"* y *" la fecha, ni aporta la comunicación de la agremiación donde dicha entidad gremial designa a la señora LEIDY VIVIANA UMBARILA VÉLEZ como su representante a ser miembro del CSU de la UFPS"*.

En el mismo sentido, indicó que revisada la hoja de vida de la señora Leidy Viviana Umbarila Vélez, se advierte que no funge como representante legal de ninguna de las empresas donde labora actualmente y tampoco sus funciones están relacionadas con la representación legal de la empresa ante el sector gremial al que pertenecen. De esta manera, al considerar que el documento remitido por el señor Gobernador del Departamento contiene datos inexactos, advirtió que puede estar incurrido en *"falsedad documental"*.

## **1.2. Actuación procesal**

Con la presentación de la demanda, el actor solicitó como medida cautelar la suspensión del Acuerdo 079 del 29 de junio de 2023, mediante el cual se designó a la señora Leidy Viviana Umbarila Vélez como representante del sector productivo ante el CSU de la UFPS.

Mediante auto de fecha 30 de agosto de 2023, se ordenó correr traslado a la parte demandada por el término de cinco (05) días de la solicitud de medida cautelar presentada por el demandante, de conformidad con lo establecido en el Artículo 233 del CPACA.

### **1.2.1. Posición de la Universidad Francisco de Paula Santander**

Mediante memorial de fecha 11 de septiembre de 2023, la apoderada judicial de la Universidad Francisco de Paula Santander se opuso a la medida cautelar solicitada por la parte demandante, por considerar que las censuras formuladas no configuran los presupuestos exigidos para el decreto de la suspensión provisional, en la medida en que la expedición del Acuerdo 079 de 2023 no transgredió las disposiciones jurídicas invocadas.

Advirtió la apoderada que el CPACA contempla la posibilidad de decretar medidas cautelares con el objeto de proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia y específicamente en cuanto a la suspensión provisional del acto administrativo demandado, los requisitos para su procedencia son los descritos en el Artículo 231 del CPACA, de manera que resulta necesario acreditar la transgresión de las normas presuntamente violadas, mediante la demostración argumentativa a través de la confrontación del acto enjuiciado con la disposición jurídica, o en su defecto, la respectiva verificación probatoria.

En este sentido advirtió que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, *"no cualquier desconocimiento normativo implica per se la suspensión provisional del acto acusado, por cuanto es claro que debe analizarse en cada caso particular la implicación del mismo, con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y, en últimas, su legalidad"*.

Ahora bien, descendiendo al caso concreto, señaló la apoderada que las censuras formuladas por el demandante se estructuran en interpretaciones propias que son contrarias al ordenamiento jurídico, advirtiendo en primer lugar que el Acuerdo 079 del 29 de junio de 2023 garantizó el cumplimiento de las reglas de *quórum* establecidas por el CSU, pues fue objeto de deliberación y decisión con seis (06) de los cinco (05) integrantes con derecho a voto exigidos para tal fin.

En este orden, explicó que en virtud de la autonomía universitaria, el Consejo Superior de la UFPS expidió el Acuerdo 018 del 01 de marzo de 1994 *"por el cual se establece el reglamento interno del Consejo Superior (...)"*, en el que se determinó que dicho órgano colegiado puede *"sesionar con la presencia de más de la mitad de los miembros con derecho a voto"* y que *"para tomar decisiones (...) se requerirá de por lo menos la mitad más uno de los votos de los miembros presentes en la sesión"*, a excepción de los casos en que se requiere quórum especial de por lo menos las dos terceras partes de los miembros con derecho a voto.

De esta manera, como quiera que el CSU de la UFPS esta conformado por 10 integrantes, de los cuales sólo 9 tienen derecho a voz y voto, estimó que se encuentra entonces facultado para deliberar y decidir con la presencia de cinco (05) de sus integrantes, cuando se trate de asuntos diferentes a los relacionados expresamente en el Artículo 24 del mencionado acuerdo.

Como fundamento de su planteamiento, hizo referencia entre otras, a una sentencia del Consejo de Estado proferida el día 24 de agosto de 2023 dentro del proceso de nulidad electoral tramitado bajo el radicado: 11001032800020230005000, en la que se estudió la forma de calcular las mayorías cuando el número de miembros de la asamblea es impar, así:

*"[...] el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma está conformado por 13 personas; PARA DELIBERAR REQUIERE LA MITAD MÁS UNO DE SUS INTEGRANTES y como se trata de seres humanos no podemos hablar de cifras fraccionadas, esto es seis punto cinco (6.5), DE FORMA QUE "MÁS DE LA MITAD" HA DE ENTENDERSE SIMPLEMENTE COMO EL ENTERO SUPERIOR A LA MITAD. Para el caso equivaldría a la presencia de siete (7) integrantes, como ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencias de control abstracto de constitucionalidad, que al tenor del artículo 243 de la Carta tienen un carácter obligatorio para todos los operadores jurídicos."*

Así las cosas, precisó que para el momento de la deliberación y decisión del Acuerdo No. 079 de 2023 estaban presentes seis (06) de los nueve (09) integrantes con derecho a voto del CSU, los cuales relacionó de la siguiente manera:

No	INTEGRANTES		ASISTENCIA
1	Gobernador o su delegado.	Clara Marcela Angulo	Si
2	Representante de la Presidencia.	Carlos Alberto Bolívar	No
3	Ministro de Educación o su delegado.	Carlos Arturo Charria	No
4	Representante de las directivas académicas	Patricia Adelina Vélez	Si
5	Representante de los docentes.	Luis Eduardo Trujillo	Si
6	Representante de los estudiantes	Jesús Alberto Manzano	Si
7	Representante de los egresados	José Leonardo Sánchez	Si
8	Representante del sector productivo	Vacante	-
9	Representante de los ex-rectores	Pedro Avilio Ontiveros	Si

De esta manera, advirtió que con la expedición del acto administrativo demandado, se garantizó el cumplimiento de las reglas de *quórum* determinadas por el CSU y por tanto, es inexistente la transgresión del Artículo 16 del Acuerdo 019 de 1994, alegada por el demandante.

En el mismo sentido señaló que aunque de manera "*confusa*" el demandante pretende cuestionar la presencia y votación de la señora Patricia Adelina Vélez, con fundamento en que el consejero Carlos Alberto Bolívar abandonó la sesión con antelación a la confirmación que se realizó de su designación como representante de las directivas académicas, "*este debate resulta inane a la luz del reglamento interno del Consejo Superior y la hermenéutica de las altas cortes en la materia, en la medida en que incluso en la hipótesis contraria a derecho que se expone, continúa acreditado el quórum para deliberar y decidir -5 integrantes-*".

Por otro lado, en cuanto a la censura relacionada con la violación del Parágrafo 5 del Artículo 21 del Acuerdo No. 048 de 2007, advirtió que en su opinión no tiene "*vocación de prosperidad*" en la medida en que la norma no contempla una exigencia reglamentaria en la forma en que señala el demandante, pues aunque en efecto exige que para escoger al

Representante del Sector Productivo, el presidente del CSU solicite candidatos a las agremiaciones principales del sector, no establece la obligación de presentar dicha información que cuestiona el demandante al momento de remitir la terna y/o de designar sólo a aquellas personas que ostenten la calidad de representantes legales de las agremiaciones.

Finalmente, mencionó que en el presente caso no existen medios de prueba con capacidad persuasiva suficiente para sustentar los cargos formulados, pues específicamente en cuanto al "certificado" expedido por el Consejero Carlos Alberto Bolívar, en los términos del Artículo 33 del Decreto Ley 19 de 2012, carece de valor probatorio en la medida en que las decisiones de los consejos superiores deben constar en actas aprobadas por los mismos y por tanto no son admisibles pruebas distintas para establecer los hechos que deban constar en ellas.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el numeral 7 del Artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal es competente para conocer en primera instancia del presente proceso de nulidad electoral contra el nombramiento de empleados públicos del nivel directivo, asesor o equivalentes del nivel departamental y en consecuencia, es procedente entrar a decidir sobre la admisión de la demanda de la referencia.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del Artículo 277 del CPACA, en procesos de naturaleza electoral corresponde a la Sala de decisión decidir en el mismo auto admisorio, la solicitud de medida cautelar cuando sea el caso.

### **2.2. Admisión de la demanda**

En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales previstos en los Artículos 162, 163, 164 y 166 del CPACA, encuentra la Sala que la demanda se ajusta a tales exigencias y por tanto, es procedente su admisión, por lo que así se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

### **2.3. De la solicitud de medida cautelar**

Sobre la finalidad de las medidas cautelares, el Consejo de Estado<sup>1</sup> citando un pronunciamiento de la Corte Constitucional, señaló lo siguiente:

*"Sobre la finalidad<sup>2</sup> de las medidas cautelares la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Providencia del nueve (09) de agosto de dos mil dieciocho (2018), Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Radicado número: 11001-03-24-000-2013-00038-00.

<sup>2</sup> Sobre la finalidad de las medidas cautelares, consultar también la providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio

*"[...] Las medidas cautelares, son aquellos mecanismos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la Ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido [...]"<sup>3</sup>*

Así pues, mediante la adopción de medidas cautelares, se pretende garantizar el cumplimiento de una eventual sentencia favorable a las pretensiones de quien acude a la jurisdicción, dado que puede ocurrir que con el paso del tiempo y mientras dure el proceso, las situaciones fácticas cambien de tal modo que resulte materialmente imposible dar cumplimiento a la decisión adoptada, o que se produzca un perjuicio y/o afectación en los derechos discutidos en el proceso.

Seguidamente, sobre la regulación de esta figura jurídica en el C.P.A.C.A., el Alto Tribunal en la providencia mencionada, señaló lo siguiente:

*"En este punto cabe resaltar que uno de los motivos que inspiraron la expedición del nuevo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA – Ley 1437 de 2011, está relacionado con el fortalecimiento de los poderes del juez. Fue así como el nuevo Código creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos, y en su artículo 229 le da una amplia facultad al juez para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias para "[...] proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia [...]"*

*En esta última disposición (artículo 229) se señala que las medidas cautelares proceden: **i)** en cualquier momento; **ii)** a petición de parte - debidamente sustentada; y **iii)** en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*Cabe advertir, que al juez o magistrado ponente solo se le permite decretar **medidas cautelares de oficio**, en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en aquellos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.*

*En cuanto al compendio de medidas cautelares que hace en el CPACA en su artículo 230, es importante resaltar su clasificación como: **i)** **preventivas** (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una*

---

Gamboa), en la que se aseveró: "[...] se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de Chiovenda 'la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón.'"

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-834/13. Referencia: Expediente D -9509. Demandante: Martín Bermúdez Muñoz. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 613 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso". Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).

*afectación a un derecho; ii) conservativas (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un statu quo; iii) anticipativas (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y iv) de suspensión (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.<sup>4</sup>*

*Los artículos 231 a 233 del mencionado estatuto procesal determinan los requisitos, la caución y el procedimiento para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230. (...)” (Negrita fuera de texto).*

Ahora bien, en cuanto a los criterios de aplicación que deben tenerse en cuenta al momento de resolver una solicitud de medida cautelar, ha advertido el Consejo de Estado, que si bien, el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene un amplio margen de discrecionalidad, en atención a que se encuentra facultado para decretar todas aquellas medidas que considere necesarias, no puede desconocerse que tal decisión debe ser debidamente motivada y atendiendo al criterio de proporcionalidad mediante un juicio de ponderación de intereses.

Al respecto, el Alto Tribunal en reciente providencia concluyó lo siguiente:

*“Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) fumus boni iuris, o apariencia de buen derecho, (ii) periculum in mora, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.”<sup>5</sup>*

Ahora bien, específicamente en relación con la medida de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, el Artículo 238 de la Constitución Política, señala lo siguiente:

*“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.”*

De esta manera, el Constituyente otorgó al juez administrativo, la facultad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos sometidos a control judicial, siempre que se configuren los requisitos legales previstos para tal fin. Esta figura jurídica, ha sido por excelencia la medida cautelar aplicable en los procesos adelantados en esta jurisdicción, y su razón de ser, estriba en la necesidad de evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico, sigan surtiendo efectos mientras se discute su legalidad. Al respecto, el Consejo de Estado hizo referencia a esta figura jurídica y realizó algunas precisiones en torno a la regulación existente tanto en el C.C.A., como en el C.P.A.C.A., así:

<sup>4</sup> Artículo 230 del CPACA.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Providencia del 19 de noviembre de 2021. Rad.: 05001-23-33-000-2020-00754-01.

"Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Es por ello que su finalidad está dirigida a "[...] evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho [...]"<sup>6</sup>.

De otra parte, en relación con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), se tiene que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la "[...] **manifiesta infracción de la norma invocada** [...]" indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad, se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en, referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial de legalidad** del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas.

Entonces, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que, la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de "[...] mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto [...]".

Así las cosas, se tiene que de conformidad con lo establecido en el Inciso 1 del Artículo 231 del C.P.A.C.A., en los eventos en que se solicite la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el juez deberá realizar un análisis del mismo y confrontarlo con las normas invocadas como violadas, a efectos de fijar una postura sobre su interpretación, sin que esto signifique prejuzgamiento, pues en el evento en que se acceda al decreto de la medida cautelar, tal pronunciamiento no limitará la decisión de fondo, como quiera que es el resultado de una interpretación preliminar de las normas invocadas y el acto acusado. Por su parte, cuando la medida cautelar verse sobre asunto distinto a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, la mencionada disposición legal, establece cuatro requisitos, a saber:

"(...)

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

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

<sup>6</sup> Providencia citada *ut supra*, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

- a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
- b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."*

En el presente caso, se tiene que el acto administrativo demandado es el **Acuerdo No. 079 del 29 de junio de 2023**, expedido por el Consejo Superior Universitario "Por el cual se designa el Representante del Sector Productivo al Consejo Superior Universitario" y dentro de las normas invocadas como violadas en el escrito de la demanda, se encuentran entre otras, las siguientes:

- Artículo 16 del Acuerdo 019 de 1994 (Reglamento interno del CSU)
- Parágrafo 5 del Artículo 21 del Acuerdo 048 de 2007

En este sentido, como quiera que la medida cautelar solicitada es la de suspensión provisional de los efectos del Acuerdo No. 079 de 2023, el estudio de procedibilidad de dicha medida en el presente caso, se sujetará a las previsiones contenidas en el Artículo 231 del C.P.A.C.A., específicamente en relación con los requisitos de procedibilidad de la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, conforme pasa a explicarse:

### **2.3.1. Confrontación del acto acusado y las normas en que debía fundarse**

Una vez analizado el contenido del Acuerdo No. 079 de 2023, considera la Sala que es preciso resaltar lo siguiente:

- Como ya se dijo anteriormente, el objeto del referido acto administrativo fue realizar la designación de la representante del sector productivo ante el Consejo Superior de la Universidad Francisco de Paula Santander, por un período de dos (2) años, contados a partir de la fecha de posesión.

Ahora bien, analizados los argumentos contenidos en la demanda como fundamento de la solicitud de medida cautelar, encuentra la Sala que guardan relación principalmente con el incumplimiento del requisito de *quórum* deliberatorio y decisorio durante la sesión del Consejo Superior Universitario de la UFPS, llevada a cabo el día 29 de junio de 2023, con ocasión del retiro del consejero Carlos Alberto Bolívar Corredor, quien abandonó la sesión antes de haber abordado la discusión del punto número 4.2. del orden del día, y por otro lado, el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Parágrafo 5 del Artículo 21 del Acuerdo 048 de 2007, en relación con la presentación de la terna por parte del señor Gobernador del Departamento, por lo que el análisis del acto acusado y su confrontación con las normas en que debía fundarse, se realizará especialmente en relación con lo establecido en el Artículo 16 del Acuerdo 019 de 1994, y en el Parágrafo 5 del Artículo 21 del Acuerdo 048 de 2007, que consagran lo siguiente:

*"Artículo 16. El Consejo Superior Universitario solo podrá sesionar con la presencia de más de la mitad de los miembros con derecho a voto."*

"Artículo 21. El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad y estará integrado por:

(...)

**PARÁGRAFO 5º.** Para escoger el Representante del Sector Productivo, el presidente del Consejo Superior Universitario solicitará candidatos a las agremiaciones principales del sector, debidamente acreditadas."

En este orden de ideas, es necesario precisar que de conformidad con lo establecido en el Artículo 3 del Acuerdo No. 019 de 1994, el Consejo Superior Universitario de la UFPS está conformado por diez (10) integrantes, de los cuales nueve (09) tienen derecho a voto, así:

1. El Gobernador del Departamento o su delegado, quien lo preside.
2. Un miembro designado por el Presidente de la República.
3. El Ministro de Educación o su delegado.
4. Un representante de las directivas académicas, miembro del consejo académico y designado por el mismo.
5. Un profesor de la institución o su suplente, elegido mediante votación directa y secreta por el cuerpo profesional.
6. Un estudiante o su suplente, elegido mediante votación secreta por los estudiantes.
7. Un egresado graduado de la institución, elegido mediante votación secreta por los egresados graduados de la Universidad.
8. Un representante del sector productivo seleccionado por el Consejo Superior Universitario, de la lista presentada por su presidente.
9. Un exrector de la Universidad, designado por el Consejo Superior Universitario, de entre quienes presenten su nombre para el efecto.
10. El rector de la Universidad, **con voz pero sin voto.**

De esta manera se tiene que al tratarse de un número impar el total de **nueve (09)** integrantes con derecho a voto, la mitad es **4.5** y en consecuencia, el *quórum* que debe ser atendido para sesionar, en los términos del Artículo 16 del Acuerdo 019, es de **cinco (05)** miembros con derecho a voto, pues debe entenderse que la exigencia de "*más de la mitad*" contenida en la mencionada disposición corresponde al número entero inmediatamente superior a la mitad.

En igual sentido lo ha explicado el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades, al estudiar casos con similares fundamentos fácticos, así:

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P. Rocío Araújo Oñate. Radicado: 25000-23-41-000-2019-00892-01. Providencia del 09 de junio de 2022:

"163. Como se puede apreciar de las normas transcritas, el Consejo Superior Universitario está conformado por **diez** miembros, de los cuales **nueve** tienen derecho a voz y voto. Así mismo, resulta lógico estimar que la mayoría absoluta es considerada con **más de la mitad** de los miembros con derecho a voto, es decir el número de **cinco** integrantes, toda vez que la mitad de los integrantes con derecho a voto por ser impar es **4.5**, por lo tanto, **más de la mitad es el entero inmediatamente superior, es decir 5.**"

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. Radicado: 11001-03-28-000-2023-00050-00. Providencia del 24 de agosto de 2023:

"97. En relación con la forma de calcular las mayorías, cuando el número de miembros de la asamblea sea impar, esta Sección, en decisión de 4 de marzo de 2021, atendiendo a la sentencia C -784 de 2014 de la Corte Constitucional, concluyó que:

[...] el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma está conformado por 13 personas; para deliberar requiere la mitad más uno de sus integrantes y como se trata de seres humanos no podemos hablar de cifras fraccionadas, esto es seis punto cinco (6.5), de forma que **"más de la mitad" ha de entenderse simplemente como el entero superior a la mitad**. Para el caso equivaldría a la presencia de **siete (7) integrantes**, como ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencias de control abstracto de constitucionalidad, que al tenor del artículo 243 de la Carta tienen un carácter obligatorio para todos los operadores jurídicos.

98. Para este caso, de acuerdo con el artículo 824 del reglamento del consejo superior de la UMNG, este cuenta con 11 miembros, los cuales asistieron en su totalidad, a la sesión en la cual se eligió al demandado rector."

Inclusive en la misma sentencia citada por el demandante, la Corte Constitucional<sup>7</sup> calculó el quórum teniendo en cuenta la regla según la cual, cuando la mitad esté constituida por fracciones, debe aproximarse al número entero siguiente.

Ahora bien, para el caso particular del Acuerdo No. 079 de 2023, aun cuando no obra en el expediente el acta de la respectiva sesión llevada a cabo el día 29 de junio de 2023, debido a que según certificación expedida por la Secretaría del órgano colegiado esta no ha sido debidamente aprobada y firmada, encuentra la Sala que para la designación de la señora Leidy Viviana Umbarila Vélez como representante del sector productivo, el quórum estuvo conformado por seis (06) de los nueve (09) miembros con derecho a voto, así:

*Que, en sesión ordinaria del día 29 de junio de 2021, el Consejo Superior de la Universidad Francisco de Paula Santander designó a la Dra. Leidy Viviana Umbarila Vélez como Representante del Sector Productivo ante ese órgano de dirección, con la presencia de seis (6) de los nueve (9) integrantes con derecho a voto que se relacionan a continuación:*

No	INTEGRANTES		ASISTENCIA
1	Gobernador o su delegado.	Clara Marcela Angulo S.	Si
2	Representante de la Presidencia.	Carlos Alberto Bolívar C.	No
3	Ministro de Educación o su delegado.	Carlos Arturo Charria H.	No
4	Representante de las directivas académicas	Patricia Adelina Vélez L.	Si
5	Representante de los docentes.	Luis Eduardo Trujillo T.	Si
6	Representante de los estudiantes	Jesús Alberto Manzano C.	Si
7	Representante de los egresados	José Leonardo Sánchez Q.	Si
8	Representante del sector productivo	Vacante	-
9	Representante de los ex-rectores	Pedro Avilio Onúveros G.	Si

*Que, el acta de la sesión se encuentra en trámite, en razón de su extensión; motivo por el cual, a la fecha no se encuentra aprobada.*

<sup>7</sup> En sentencia C-784 de 2014.

De lo anterior encuentra la Sala que luego de confrontar el acto acusado con la norma que se invoca como vulnerada, esto es, con el Artículo 16 del Acuerdo 019 de 1994, no se evidencia de forma preliminar infracción alguna, como quiera que según lo expuesto, el Consejo Superior Universitario atendió a la exigencia del *quórum* de que trata el artículo en mención, pues aún sin la presencia del consejero Carlos Alberto Bolívar Corredor, se cumplió con el mínimo de cinco (05) miembros con derecho a voto para sesionar, por lo que en principio dicho argumento en este momento procesal no tiene la fuerza suficiente para soportar el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por el demandante.

Ahora bien, en cuanto a la posible violación del Parágrafo 5 del Artículo 21 del Acuerdo 048 de 2007, según el cual, para escoger el Representante del Sector Productivo, el presidente del Consejo Superior Universitario debe solicitar candidatos a las agremiaciones principales del sector, debidamente acreditadas, encuentra la Sala que si bien, la norma exige el cumplimiento de dicho requisito, consistente en "*solicitar candidatos a las agremiaciones principales del sector debidamente acreditadas*" por parte del señor presidente del CSU, que en el presente caso resulta ser el Gobernador del Departamento de Norte de Santander, el cargo planteado en la demanda está enfocado a señalar que el señor presidente del CSU "*no informó la fecha de cuando solicitó candidato a la agremiación a la que presuntamente pertenece la designada*" y "*no informó la fecha ni aporta la comunicación de la agremiación donde dicha entidad gremial designa a la señora Leidy Viviana Umbarila Vélez como su representante a ser miembro del CSU de la UFPS*" aunado a que esta última dentro de sus funciones no funge como representante legal, ni tiene la representación de las empresas donde labora ante el sector gremial al que pertenecen.

De esta manera, debe precisar la Sala que luego de confrontar el acto acusado con la norma que se invoca como vulnerada, esto es, con el Parágrafo 5 del Artículo 21 del Acuerdo 048 de 2007, no se evidencia de forma preliminar infracción alguna, como quiera si bien, la norma exige el cumplimiento de dicho requisito, las pruebas aportadas hasta el momento no son suficientes para determinar que este fue desatendido, pues el artículo en mención no establece exigencia alguna de aportar junto con la terna, las comunicaciones internas a que hace referencia el demandante, entre las agremiaciones del sector productivo y el Gobernador del Departamento, en consecuencia, tales documentos y/o comunicaciones, harán parte de los antecedentes administrativos que deberán ser objeto de estudio dentro del debate probatorio propio de las siguientes etapas procesales.

#### **2.4. Conclusión**

Por las razones expuestas anteriormente, se negará el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por el demandante, como quiera que luego de realizar el estudio preliminar del acto acusado

frente a las normas que se estiman violadas, no encuentra la Sala elementos de convicción suficientes en relación con la existencia de infracción alguna que fundamente la procedencia y necesidad de dicha medida, aunado a que el análisis de los cargos planteados en la demanda requieren el debate probatorio y argumentativo propio de etapas procesales posteriores a esta decisión y por tanto, el estudio correspondiente debe ser diferido a la sentencia de fondo que se adopte en el presente caso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMÍTASE** la demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad electoral por el señor Jorge Heriberto Moreno Granados, contra el acto de designación de la señora **Leidy Viviana Umbarila Vélez**; como Representante del Sector Productivo ante el Consejo Superior Universitario de la Universidad Francisco de Paula Santander, contenido en el Acuerdo No. 079 del 29 de junio de 2023, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Para tal efecto, téngase como acto administrativo demandado, el Acuerdo No. 079 del 29 de junio de 2023 "*Por el cual se designa el Representante del Sector Productivo al Consejo Superior Universitario*", suscrito por el Presidente del Consejo Superior Universitario de la Universidad Francisco de Paula Santander.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** personalmente a la señora Leidy Viviana Umbarila Vélez, en la forma prevista en el numeral 1 del Artículo 277 del CPACA, en concordancia con lo establecido en el Artículo 199 *ibidem*, modificado por el Artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

En el evento de no ser posible su notificación personal, procédase de conformidad con lo establecido en los literales b) y c) del numeral 1 de la referida norma.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** personalmente, de conformidad con lo establecido en el Artículo 197 de la Ley 1437 de 2011 y según lo dispuesto en el numeral 2 del Artículo 277 del mismo cuerpo normativo, al **presidente** del Consejo Superior Universitario de la Universidad Francisco de Paula Santander, señor **Gobernador del Departamento de Norte de Santander**, así como al citado ente universitario, a través de su **rector (a) y/o representante legal**, por ser la autoridad que expidió el acto y la que intervino en su adopción.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público delegado para actuar ante este Tribunal, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del Artículo 277 del CPACA.

**QUINTO: NOTIFÍQUESE** por estado esta providencia al demandante, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 del Artículo 277 del CPACA.

**SEXTO: INFÓRMESE** a la comunidad sobre la existencia del presente proceso de nulidad electoral, a través de la página web de esta Corporación, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del Artículo 277 del CPACA.

**SÉPTIMO: COMUNÍQUESE** esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través del buzón de correo electrónico, para que si así lo decide, intervenga en la oportunidad prevista en los Artículos 277 y 279 del CPACA.

**OCTAVO: ADVIÉRTASE** a la demandada y a los vinculados, que durante el término del que dispone para contestar la demanda, deberá allegar copia íntegra de los antecedentes administrativos del acto acusado que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1 del Artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

**NOVENO: NIÉGUESE** el decreto de la suspensión provisional del acto acusado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**DÉCIMO: RECONÓZCASE** como apoderada de la Universidad Francisco de Paula Santander, a la abogada Claudia Viviana Muñetón Londoño, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1.088.255.253 y portadora de la Tarjeta Profesional No. 202.302 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos del poder a ella conferido, visto a folio 20 del Documento No. 21 del expediente digitalizado.

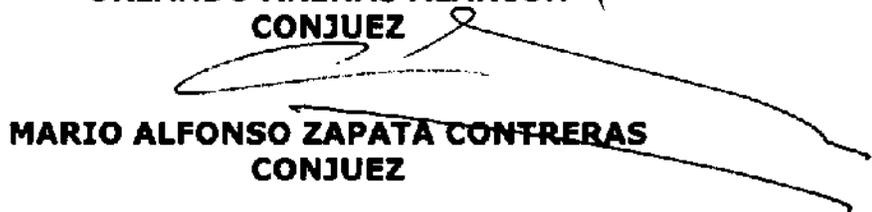
**DÉCIMO PRIMERO:** De conformidad con lo establecido en el Artículo 279 del CPACA, la demanda podrá ser contestada dentro de los quince (15) siguientes al día de la notificación personal del auto admisorio al demandado o al día de la publicación del aviso, según el caso.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión de la fecha)

  
**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
 MAGISTRADA

  
**ORLANDO ARENAS ALARCÓN**  
 CONJUEZ

  
**MARIO ALFONSO ZAPATA CONTRERAS**  
 CONJUEZ